

Kommunenes sentralforbund

**Bestiller - utfører -
organisering i pleie og
omsorgssektoren**

- en veileder

Kommunenes sentralforbund

Bestiller -utfører -organisering i pleie og omsorgssektoren

- en veileder

Agenda Utredning & Utvikling AS
Malmskrivervn 35 • Postboks 542 • 1302 Sandvika
Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01
Ref:

Agenda Utredning & Utvikling AS

Postboks 542 • 1301 Sandvika • Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01

Oppdragsgiver:	Kommunenes sentralforbund		
Rapportnr.:			
Rapportens tittel:	Bestiller -utfører -organisering i pleie og omsorgssektoren		
Spesifikasjon:			
Tidsfrist:		iflg	
Ansvarlig:	Gry Alexandersen		
Kvalitetssikring:	Audun Korsvold	Verifisert:	
			(dato) (sign)

Forord

Agenda Utvikling og Utredning AS har, på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund, utarbeidet denne veilederen i bestiller-utfører - organisering innenfor pleie- og omsorgssektoren.

Arbeidet med veilederen er igangsatt med utgangspunkt i behovet for å samle og omsette relevant teori og erfaring i en praktisk rettet håndbok tilpasset norske kommuner.

Prosjektleder i Agenda har vært Gry Alexandersen, mens Rachel Myhr Williksen har vært prosjektmedarbeider og har ført veilederen i pennen. Signe Pape har vært prosjektansvarlig fra KS side.

For å bidra til at veilederen blir best mulig tilpasset kommunenes behov, har en referansegruppe deltatt i utarbeidelsen av veilederen. Representanter fra følgende kommuner og bydeler har sittet i referansegruppen: Bergen, Bærum, Bodø, Kristiansand, Lørenskog, Stovner, Nordstrand og St. Hanshaugen. En stor takk rettes til deltakerne i referansegruppen for nyttige innspill og spennende diskusjoner!

Veilederen er først og fremst tilrettelagt for nettet. I slutten av hvert hovedkapittel er det samlet henvisninger til litteratur og annen informasjon, med linker til aktuelle nettsted. Veilederen vil jevnlig bli oppdatert med nye linker. Håpet er at dette vil bidra til å gi veilederen lengre levetid enn et trykt hefte.

I tillegg til den nettbaserte veilederen er det også utarbeidet en kortversjon i papirform. Denne kortversjonen oppsummerer essensen i innholdet, og fås ved henvendelse til KS.

Sandvika, 27.04.04

Agenda Utredning & Utvikling AS

Innhold

1	INNLEDNING	9
1.1	Avgrensning	9
1.2	Definisjoner	9
1.3	Hensikten med, og oppbyggingen av veilederen	11
1.3.1	Oppskrift i bestiller-utfører-organisering Feil! Bokmerke er ikke definert. ¹³	
1.4	Bakgrunnen for innføringen av bestiller-utfører-modellen i Norge	14
1.5	Henvisninger og litteratur – bakgrunn for modellen	15
2	PRINSIPPER I BESTILLER-UTFØRER-MODELLEN	16
2.1	Tre hovedprinsipper	16
2.1.1	Prinsipp 1: Skillet mellom forvaltning/ myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon	17
2.1.2	Prinsipp 2: formalisering av forholdet mellom bestiller og utfører 1748	
2.1.3	Prinsipp 3: ”pengene følger brukeren” - enhetspriser	18
2.2	Fortolkning av prinsippene -organisatoriske løsninger	19
2.3	Henvisninger og litteratur om de tre hovedprinsippene og organisatoriske løsninger	20
3	HVORFOR INNFØRE BESTILLER-UTFØRER-MODELL?	21
3.1	Egenskaper ved modellen – for- og motargumenter	21
3.1.1	Fordeler med bestiller-utfører-modellen – argumenter for å innføre modellen	21
3.1.2	Ulemper med bestiller-utfører-modellen – argumenter mot å innføre modellen	22
3.2	Sannsynlige effekter av å innføre bestiller-utfører-modellen	23
3.2.1	Effekter for overordnet styring	23
3.2.2	Effekter for forvaltningen	24
3.2.3	Effekter for tjenesteproduksjonen	24
3.3	Henvisninger og litteratur om hvorfor bestiller-utfører- modellen innføres.	26

4	ROLLER I BESTILLER-UTFØRER-MODELLEN	26
4.1	Forvaltningsoppgaver og driftsoppgaver	26
4.2	Bestilling i stort	27
4.3	Henvisninger og litteratur bestilling i stort	32
4.4	Bestilling i smått	34
4.5	Helhetlig modell - bestilling i smått og bestilling i stort	37 36
4.6	Organisering– hvem er bestiller og hvem er utfører	38
4.7	Henvisninger og litteratur helhetlig modell	39
4.8	Bestiller- utfører og ny rolle for utførerne	39
5	AVVEININGER OG BESLUTNINGER	41 40
5.1	Hva bør kommunen ta stilling til?	41
5.1.1	Sentrale spørsmål om <i>hensikten</i> med å innføre en bestiller-utfører-modell	41
5.1.2	Sentrale spørsmål om <i>organiseringen</i> av bestiller-utfører-modell	42
5.1.3	Sentrale spørsmål om <i>konkurransesponering</i> innenfor en bestiller-utfører-modell	43
6	SAKSBEHANDLING - UTARBEIDELSE AV VEDTAK	44
6.1	Hva bør et vedtak inneholde? Kriterier for tildeling av tjenester	45
6.2	Behandling av klager	46
6.3	Henvisninger og litteratur om saksbehandling	46
7	KVALITET	50
7.1	Bestillerkvalitet og utførerkvalitet	50
7.2	Bestillerkvalitet	51
7.2.1	Kvalitetskontroll på systemnivå	52
7.2.2	Kvalitetskontroll på individnivå	52
7.3	Utførerkvalitet	53
7.4	Kvalitetsmålinger	53
7.4.1	Objektiv kvalitet	54
7.4.2	Opplevd kvalitet	54
7.5	Henvisninger og litteratur om kvalitet	56

8	FINANSIERING	58
8.1	Utarbeidelse av enhetspriser og gruppestykkpriser	59
8.2	Økonomistyring	60
8.3	Henvisninger og litteratur om finansiering	6160
9	KONKURRANSEKSPONERING – ULIKE FORMER FOR KONKURRANSE	6362
9.1	Sammenhenger mellom bestiller-utfører-organisering og konkurranseeksponering	63
9.2	Litteratur og henvisninger om konkurranseeksponering	63
9.3	Etablering av markeder	64
9.4	Systematisk prestasjonssammenligning (benchmarking)	64
9.5	Henvisninger og litteratur om systematisk prestasjonssammenligning/ benchmarking	65
9.6	Anbudskonkurranse/konkurranseutsetting	65
9.7	Henvisninger og linker om anbudskonkurranse	66
9.8	Friere brukervalg - pengene følger brukeren	67
9.9	Henvisninger og linker om friere brukervalg	7068
9.10	Utfordringsrett	7170
9.11	Henvisninger og linker om utfordringsrett	7270
10	KONTRAKTSSTYRING	7274
10.1	Eksterne og interne kontrakter	7274
10.2	Utforming av kontrakten	7374
10.3	Styring av pleie og omsorgstjenesten gjennom kontrakter	7374
10.4	Henvisninger og linker om kontraktsstyring	7472
11	FRA IVERKSETTING TIL DAGLIG DRIFT	7473
11.1	Hvordan forberede overgangen til driftsfasen?	7473
11.1.1	Oversikt over motforestillinger	7573
11.1.2	Ny rolle for politikerne	7573
11.1.3	Hvordan sikre god kommunikasjon mellom bestiller og utfører?	7573
11.1.4	Evaluering - justeringer og forbedringer	7574

- 11.1.5 Fortsatt utvikling av bestillerkompetanse og utførerkompetanse ~~7675~~
- 11.2 Henvisninger og linker om daglig drift ~~7775~~

12 PRAKTISKE RÅD ~~7977~~

- 12.1 Samling med praktiske råd ~~7977~~

VEDLEGG: 1. Oversikt over deltakere i referansegruppen

1 Innledning

1.1 Avgrensning

Denne veilederen tar for seg bestiller-utfører-organisering innenfor pleie og omsorgssektoren i kommunene. Pleie og omsorgstjenester defineres her som institusjonsomsorg, tjenester i andre boformer med heldøgns pleie og omsorg, og hjemmebaserte tjenester.

Målgruppen for veilederen er kommuner som vurderer å innføre en bestiller-utfører-organisering og kommuner som ønsker å forbedre sin bestiller-utfører-organisasjon.

Med bestiller-utfører-organisering menes at det innføres et formelt skille mellom forvaltning og myndighetsutøvelse (bestilleroppgaver) og tjenesteproduksjon (utføreroppgaver), og at dette skillet legges til grunn for kommunens tjenestetilbud innenfor et bestemt område.

Bestiller-utfører-modellen handler ikke bare om å legge til rette forkonkurransesponering.ⁱ De fleste kommuner som har innført modellen innenfor pleie- og omsorgssektoren trekker fram behovet for å sikre likebehandling og rettsikkerheten for brukerne av tjenesten som den viktigste årsaken til at modellen ble innført.ⁱⁱ

I veilederen er det lagt stor vekt på skillet mellom det som er kalt ”bestilling i stort” og ”bestilling i smått”. Med bestilling i stort menes en bestilling av tjenester på *overordnet* nivå. En slik bestilling må si noe om hvilke tjenester som skal produseres, antatt totalvolum (tjenestemengde), kvalitetsnivå på tjenesten og pris. Med bestilling i smått menes den bestilling som finner sted på individnivå, og som er knyttet til brukerens vedtak.ⁱⁱⁱ

Bestiller-utfører-modellen representerer en overgang fra tradisjonell hierarkisk styring til styring gjennom kontrakter eller avtaler. Bestiller-utfører-modellen benyttes også i forbindelse med etablering av såkalte interne markeder, og i forbindelse med kjøp av varer og tjenester fra private leverandører.^{iv}

1.2 Definisjoner

Bestiller: Den eller de instanser eller enheter som har ansvaret for å drive forvaltning og myndighetsutøvelse innenfor en bestiller-utfører-organisasjon.

Utfører: Den eller de enheter som har ansvaret for å drive direkte tjenesteproduksjon innenfor en bestiller –utfører- organisasjon. Innenfor pleie og omsorgstjenesten vil en utførerenhet gjerne være en sone i hjemmetjenesten, en bolig eller en institusjon.

Forvaltning: Virksomhet som gjennomfører de beslutninger som er gjort av politiske myndigheter gjennom å tilby tjenester eller treffe avgjørelser som har betydning for den enkelte innbygger. Virksomheten regulerer også enkeltpersoners rettigheter og plikter i henhold til lovverket. Herunder saksbehandling og utforming av vedtak.

Myndighetsutøvelse: Med myndighetsutøvelse menes kommunens iverksettelse og oppfølging av lovgivningen, og de tilsyns-, kontroll- og saksbehandlingsoppgaver som skal sørge for at etterlevelsen av lovgivningen er tilfredsstillende. Myndighetsutøvelsen inkluderer all virksomhet hvor kommunen treffer avgjørelser (eller tilrettelegger grunnlaget for avgjørelser) som retter seg direkte mot kommunens innbyggere. Det er også snakk om myndighetsutøvelse der det treffes avgjørelser som er bestemmende for innbyggernes rettigheter eller plikter.

Vedtak: Enkeltvedtak er en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter)^v. Vedtaket er det dokument som angir hvilke tjenester brukeren har rett til å få, vurdert ut fra lover, forskrifter og retningslinjer, samt brukerens behov. Av vedtaket skal det framgå hvilke tjenester bruker har søkt om, hvilke helsefaglige og juridiske vurderinger som er gjort. Det skal klart framgå hvilke tjenester brukeren ut fra dette har rett på, og hva det eventuelt er gitt avslag om. Vedtaket er brukers dokument, men kan også fungere som en **bestilling** i forhold til den enhet som skal utføre tjenesten. (se under)

Bestilling: En bestilling av en tjeneste kan finne sted både på systemnivå og på individnivå (se under). Bestillingen foretas av bestiller med grunnlag i et totalbehov (bestilling på systemnivå) eller med grunnlag i et individuelt behov (bestilling på individnivå)

Bestilling på systemnivå- bestilling i stort: Bestilling i stort er en bestilling som omfatter hele tjenesteområdet, for eksempel en bestilling som omfatter hele hjemmetjenesten i en kommune. Bestillingen skal da være grunnet i det totale behov for hjemmetjenester i kommunen. Bestillingen bør si noe om hvilket volum av tjenester som bestilles, og hvilken kvalitetsstandard og kostnadsnivå som legges til grunn for bestillingen.

Bestilling på individnivå - bestilling i smått: Bestilling i smått er det oppdraget som utførerenheten skal utføre hos den enkelte bruker.

Bestillingen foretas av bestiller, med grunnlag i brukers søknad og den faglige og juridiske vurdering som er gjort. Bestillingen skal være ensbetydende med det vedtak som brukeren har fått. Ofte er det en kopi av vedtaket som blir sendt som en bestilling til utfører.

Enhetspris: Fastsatt pris for en tjeneste eller deltjeneste. Eksempler på enhetspriser er pris per time i hjemmetjenesten og pris per døgn i institusjon.

Konkurranseseksponering: Innføring av markeder og konkurranse i offentlig tjenesteproduksjon. Konkurranseseksponering som begrep dekker i alt fem ulike former for konkurranse – etablering av markeder, benchmarking, anbudskonkurranse, friere brukervalg og utfordringsrett.

Tildelingskontor: Den enhet som mottar brukers søknad, foretar en helsefaglig og juridisk vurdering av denne og fatter vedtak. I denne veilederen brukes tildelingskontor som benevnelse. Mange kommuner kaller også denne enheten bestillingskontor eller mottakskontor .

Direkte brukerrettet tid: Den andel av tidsbruken i en utførerenhet hvor tjenesteyteren er fysisk til stede hos brukeren og utfører oppgaver i henhold til vedtaket.

Avrop: En bestilling i forhold til en rammeavtale. Benyttes innenfor friere brukervalg, hvor bruker bestemmer hvilken leverandør han eller hun vil ha tjenesten fra.

Intern kontraktsstyring: Det utarbeides interne driftskontrakter med kommunens egne tjenesteproduserende enheter. Enhetene styres med grunnlag i denne kontrakten. Selv om en intern og en ekstern kontrakt vil ha mange fellestrekk, er hovedforskjellen at den interne kontrakten ikke er juridisk bindende.

Brukermedvirkning: De som berøres av en beslutning, eller er brukere av tjenester, får innflytelse på beslutningsprosesser og/eller utforming av tjenestetilbudet. Brukerinnflytelse kan skje i mange former – alt fra å bli tatt med på råd i form av å delta i en brukerundersøkelse, delta i en etisk prosess eller ha direkte innflytelse på eget tjenestetilbud. Eksempel på det sistnevnte handle om muligheter for skreddersøm i eget tjenestetilbud eller valg av tjenesteleverandør (friere brukervalg).

1.3 Hensikten med, og oppbyggingen av veilederen

Hovedmålsettingen med veilederen er å gi en innføring i prinsippene for bestiller-utfører-organisering, og en klargjøring av hvilke roller modellen innebærer for norske kommuner. Veilederen skal være nøytral og peke på

positive og negative konsekvenser av ulike løsninger når det gjelder bestiller-utfører-organisering. Veilederen skal bygge på erfaringer med bestiller-utfører-organisering i norske kommuner, og skal beskrive eller vise til eksempler fra kommune-Norge.

Veilederen er ment å være en håndbok for:

- kommuner som vurderer å innføre bestiller-utfører-modellen innenfor pleie- og omsorgssektoren
- kommuner som ligger i ”startgropen” i forhold til å innføre modellen
- kommuner som ønsker å videreutvikle sin modell

1.3.1 Veilederen en er forsøkt bygd opp slik at den følger de naturlige fasene i den prosess som trolig vil følge ved innføringen av en bestiller-utfører-modell; vurdering av innføring, planlegging, beslutning, iverksetting og daglig drift. Oppskrift i bestiller-utfører-organisering

Ved å følge veilederen skritt for skritt, kapittel for kapittel, vil den også kunne fungere som en slags oppskrift i bestiller-utfører-organisering. Illustrasjonen nedenfor viser gangen i prosessen med å innføre og etablere en bestiller- utfører- organisasjon.

Trinnvis oppskrift i bestiller – utfører-organisering

1. Hva er prinsippene i modellen ? Hvordan skal de implementeres i vår kommune?
2. Hvorfor ønsker kommunen å innføre BUM? Hva vil vi oppnå?
3. Klargjøring av hvilke rolle bestiller og utfører skal ha – hva er bestilling i stort og bestilling i smått ?
4. Hvordan sikre god saksbehandling innenfor BUM?
6. Hvordan arbeide med kvalitet innenfor BUM?
7. Hvordan sikre god økonomistyring innenfor BUM?
8. Skal enheter eksponeres for konkurranse? Hvilke konkurranseformer er aktuelle?
9. Hvilke utfordringer bør kommunen være oppmerksom på ved overgangen til daglig drift ?

AGENDA

Figur 1.3.1

Veilederen er bygget opp slik at den gir mulighet til å gå i dybden på områder i prosessen hvor kommunen har behov for mer kunnskap eller innspill til problemstillingene man står oppe i.

Merknad [SP1]: Rachel Foreslår å samle dette – faser + avklarings spørsmål. Er det også mulig å lage en figur som illustrerer disse fasene sammen med hvilke spørsmål/forhold man bør ta stilling til?

Spørsmålene på lysarket er gode, men jeg ville heller kalle de for avklarings spørsmål enn trinnvis oppskrift.

Nedenfor følger en oversikt over innholdet i veilederen.

Kapittel 2 beskriver prinsippene i bestiller-utfører-modellen.

I kapittel 3 ses det nærmere på bakgrunnen for hvorfor kommunene velger å innføre en bestiller-utfører-modell innenfor pleie- og omsorgssektoren.

Kapittel 4 forklarer hvilke roller og oppgaver henholdsvis bestiller og utfører bør ha, med utgangspunkt i en figur som viser skillet mellom ”bestilling i stort” og ”bestilling i smått”.

Kapittel 5 skisserer hvilke avveininger og beslutninger som bør tas ved innføringen av en bestiller-utfører-modell. Hva ønsker kommunen å oppnå? Hvor langt vil kommunen gå? Hvilke politiske avklaringer kreves?

Kapittel 6 tar for seg saksbehandling, vurdering av behov hos bruker, likhet og forutsigbarhet i saksbehandlingen og gir eksempler på godt formulerte vedtak

Kapittel 7 omhandler kvalitet, med spesiell vekt på hvilke ulike aspekter ved kvalitetsarbeidet henholdsvis bestiller og utfører har ansvar for.

Kapittel 8 diskuterer mulige finansieringsformer som kan kombineres med en bestiller-utfører-modell inkludert spørsmålet om pengene skal følge brukeren. Det gis eksempler fra kommuner som benytter ulike prisformat og måter å beregne enhetspriser på.

I kapittel 9 drøftes koblingen mellom bestiller-utfører-organisering og konkurranseeksponering. Her presenteres kort fem ulike former for konkurranse.

Kapittel 10 omhandler spørsmålet om kontraktsstyring.

I kapittel 11 trekkes det fram noen utfordringer og faremomenter man bør være oppmerksom på når bestiller-utfører-modellen er innført og når organisasjonen skal over i daglig drift. Her legges det spesiell vekt på kommunikasjonen mellom bestiller og utførere.

I kapittel 12 gis til slutt noen praktiske råd.

I alle kapitler gis eksempler fra kommuner som har erfaringer med bestiller-utfører-organisering. Det gis også henvisning til nettsider som gir utdypende informasjon om aktuelle tema innenfor hvert kapittel, og henvisninger til nettsteder som beskriver aktuelle samt nyttige eksempler og erfaringer.

1.4 Bakgrunnen for innføringen av bestiller-utfører-modellen i Norge

De *prinsipper* som i dag ligger til grunn i det som kalles bestiller-utfører-modellen ble først introdusert under privatiseringsbølgen i Storbritannia på 1980- tallet. Representanter fra den svenske statsforvaltningen adopterte prinsippene i den britiske modellen, og tilpasset disse til sin egen forvaltningskultur. Ofte er det videreføringer og avarter av den svenske bestiller-utfører-modellen vi finner igjen i pleie - og omsorgssektoren i Norge.^{vi}

Bestiller-utfører-modellen er altså ikke en klart definert, fasttømret modell, men et løst konsept som innebærer mange ulike organisatoriske løsninger. Fordelen med dette er at modellen kan anvendes i de fleste kommuner, og at modellen kan tilpasses situasjonen i den enkelte kommune. Ulempen er at det ikke finnes noen fasit på hvordan en god bestiller-utfører-organisasjon skal se ut, eller hva som er bestiller-oppgaver og hva som er utføreropp-gaver.

Innføringen av bestiller-utfører-modellen i pleie- og omsorgssektoren i Norge har en klar sammenheng med introduksjonen av konkurranse og markedsløsninger i offentlig sektor generelt. Dette er igjen forbundet med den betydning New Public Management-teorier har hatt i utviklingen av offentlig sektor i hele den vestlige verden.^{vii} Her er det en grunnleggende antakelse at etableringen av markedsmekanismer, konkurranse og kontraktsbasert styring vil stimulere til økt grad av brukerorientering, bedre kvalitet og høyere produktivitet.

Den utbredelse som bestiller-utfører-modellen har fått i norske kommuner skyldes også modellens evne til å tydeliggjøre kommunens ansvar, både som forvalter og tjenesteprodusent. Modellen er godt egnet til å foreta en rydding mellom kommunens rolle som forvalter/-myndighetsutøver og tjenesteleverandør. Erfaringen er at prosessen med å rydde mellom disse rollene gir et verdifullt bidrag til utviklingen av kommunenes tjenestetilbud til innbyggerne.

Kommunenes Sentralforbund har utarbeidet en interaktiv database som blant annet viser utbredelsen av bestiller-utfører-modellen i norske kommuner. For en oversikt over hvilke kommuner som har innført modellen vises det til nettadressen i kapittel 1.5.

Det er foretatt en kartlegging av hvilke norske kommuner som har bestiller-utfører-modell, og hva som er årsakene til at modellen er innført.^{viii} Kartleggingen viser at modellen er etablert i litt under 30% av kommunene innenfor pleie-og omsorgssektoren. Bestiller-utfører-modellen er i all hovedsak innført i store og mellomstore kommuner. Imidlertid er det også noen småkommuner som har organisert sin virksomhet ut fra prinsippene i modellen. Ut fra erfaringene i disse

Merknad [SP2]: Flyttet fra side 28

kommunene er det fullt mulig å tilpasse modellen til kommuner av ulik størrelse.

Spesielt for pleie og omsorgssektoren er også at bestiller-utfører-modellen benyttes for å fremme brukernes rettsikkerhet i forhold til saksbehandlingen, og likhet i forhold til utøvelsen av tjenesten. Økt fokus på brukernes rettigheter har synliggjort behovet for en profesjonalisering av både saksbehandling og tjenesteutøvelse. Nettopp på grunn av dette har kommunene sett betydningen av å utarbeide gode enkeltvedtak.

Samlet sett kan bakgrunnen for den utberedelse bestiller-utfører-modellen har fått samles i følgende punkter:

Bakgrunn for bestiller-utfører-modellens utbredelse

- Modellen legger til rette for å ivareta brukernes rettsikkerhet og sikre likebehandling av brukere
- Modellen fremmer profesjonalisering av saksbehandlingen
- Modellen tydeliggjør kommunens ansvar som forvalter og tjenesteprodusent
- Modellen synliggjør graden av samsvar mellom ressurser og behov
- Modellen legger til rette for konkurranse, kontraktsstyring og økt grad av brukerorientering

AGENDA

Merknad [SP3]: Se første strekpunkt på lysarket. Har satt inn (å ivareta) + (sikre)

1.5 Henvisninger og litteratur – bakgrunn for modellen

[Bestiller-utfører-modellen –utfordringer og problemområder.](#)
[Artikkel av Tor Busch og Jan Ole Vanebo](#)

[Interaktiv database som viser hvilke norske kommuner som har innført ulike typer markedseksposering.](#)

Erfaringer med konkurranseutsetting og "bestiller-utførermodeller" i norske kommuner, utarbeidet av SNF, 2000.

[prosjektomtale](#)
[kortversjon](#)

Bestiller- og utførermodellen og kontraktstyring av tjenesteproduksjonen. Økt byråkrati eller økt selvstendighet?KS 2000

<http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=7335>

2 Prinsipper i bestiller-utfører-modellen

2.1 Tre hovedprinsipper

I litteraturen om bestiller-utfører-organisering fremmes tre grunnleggende prinsipper ved modellen. Disse er:

Prinsipper i bestiller –utfører - modellen

- 1) Innføring av et klart og tydelig skille mellom forvaltning og myndighetsutøvelse (bestilleroppgaver) på den ene siden, og tjenesteproduksjonen (utføreroppgaver) på den andre.**
- 2) Etablering av kontrakter som regulerer forholdet mellom disse to rollene**
- 3) Etablering av system for prissetting av tjenestene med tilpassede regnskapssystemer, hvor pengene følger brukeren**

AGENDA

Figur 2.1: Prinsippene i bestiller- utfører- modellen^{ix}

Disse prinsippene er utarbeidet med grunnlag i studier av hva som er generell praksis når det gjelder bestiller-utfører-organisering av offentlig sektor. Prinsippene må forstås som fellesnevnerne i et uttall av ulike varianter av bestiller-utfører-modeller.

2.1.1 Prinsipp 1: Skillet mellom forvaltning/ myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon

Det viktigste og mest grunnleggende med bestiller-utfører-modellen er at det innføres et klart og tydelig skille mellom forvaltning og myndighetsutøvelse (bestilleroppgaver) og tjenesteproduksjonen (utføreroppgaver).

I denne sammenhengen betyr forvaltning det å gjennomføre de beslutninger som er gjort av politiske myndigheter gjennom å tilby tjenester eller treffe avgjørelser som har betydning for den enkelte innbygger. Forvaltningen forvalter et gode som brukeren må ha spesielle egenskaper og behov for å få tilgang til. Myndighetsutøvelse handler om å avgjøre hvem som skal få tilgang til de ulike godene (tjenestene), og hvem som ikke skal få det, i henhold til gjeldende lover, forskrifter og kriterier.

Tjenesteproduksjonen består i å utføre eller rettere sagt å gi brukeren de pleie- og omsorgstjenester han eller hun har fått rett til gjennom vedtaket.

Erfaringene fra norske kommuner viser at det er svært mange ulike måter å organisere skillet mellom forvaltning/myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon på. Det vanligste er at det etableres et tildelingskontor som behandler søknadene fra brukeren, fatter vedtak ut fra en faglig og juridisk vurdering, og bestiller en bestemt type tjeneste fra utfører på grunnlag av den vurdering som er gjort. Tjenesteproduksjonen ytes av en enhet, gjerne en sone i hjemmetjenesten, en bolig eller et sykehjem, som gir brukeren de tjenester han eller hun har fått vedtak om .

En mer utdypende beskrivelse av dette prinsippet finnes i *kapittel 4*, som omhandler rollen som bestiller og rollen som utfører. I *kapittel 2.1.4* nedenfor presenteres dessuten eksempler på hvordan noen kommuner har valgt å organisere sin bestiller-utfører-modell.

2.1.2 Prinsipp 2: formalisering av forholdet mellom bestiller og utfører

Et annet viktig prinsipp i modellen er at forholdet mellom bestiller og utfører formaliseres. Dette gjelder også forholdet mellom bestiller og interne utførere.

Formaliseringen innebærer at det lages ”kjøreregler” for samarbeidet mellom bestiller og utfører. Som et ledd i dette arbeidet er det også viktig å få avklart hvilken grad av formalisering som er nødvendig for å skape den nødvendige klarhet i samhandlingen.

Graden av formalisering varierer fra kommune til kommune. Noen velger å satse på enkle, overordnede kjøreregler. Andre utformer detaljerte kontrakter hvor det tydelig er presisert hva som er bestillers og hva som er utførers ansvar.

Det er imidlertid også et poeng at man ikke kan avklare eller avtale seg fram til alle sider ved en samhandling.

Formalisering av forholdet mellom bestiller og utfører, med spesiell vekt på kontraktsstyring, diskuteres nærmere i *kapittel 10*. Her gis også noen eksempler på kontrakter fra et utvalg kommuner.

2.1.3 Prinsipp 3: "pengene følger brukeren" - enhetspriser

Det siste prinsippet i modellen er at det innføres en form for prising av tjenesten, inngås avtaler om kvalitet og at det legges opp til et system hvor pengene følger brukeren. Budsjett- og regnskapssystemer bør da tilpasses den bestiller-utfører-organisering som kommunen har valgt.

Når vurdering av behov og tildeling av tjenester foregår på ett sted, legges det til rette for at pengene kan følge med vedtaket. Dette forutsetter at pengesekken ligger hos bestiller. Et slikt system kan bidra til at utfører får de ressurser som er nødvendig for å få utført bestillingen, og at bestiller til enhver tid har oversikt over hvordan forbruket av tjenester ligger an i forhold til sektorens totale budsjett.

De kommunene som har valgt å ta i bruk bestiller-utfører-organisering har valgt forskjellig med hensyn til om pengene skal følge vedtaket eller ikke. De fleste kommuner velger fortsatt å tildele budsjettene til utførerenhetene. Dette betyr at bestillerenheten ikke har noe budsjettansvar annet enn for sin egen virksomhet, og derfor ikke nødvendigvis forholder seg til kommunens økonomiske situasjon når de fatter vedtak. Stadig flere av disse kommunene ser nå behov for å la pengene følge vedtaket. Dette skyldes blant annet at de har opplevd at omfanget av vedtakene og økonomien ikke henger sammen, noe som igjen har resultert i overforbruk og budsjettsprekk.

Kommunene i referansegruppen er derfor svært tydelige når det gjelder sin anbefaling om at pengene må følge vedtaket. De mener at risikoen for å miste økonomistyringen er stor hvis pengene ikke følger vedtaket. Ut fra deres vurdering er det enklere å forstå modellen, ta den i bruk og lykkes med iverksettingen av den, dersom pengene følger vedtaket.

Dersom pengene skal følge vedtaket må kommunen vite hva som er den økonomiske rammen for tjenesten, hva den enkelte tjeneste koster, og hva som påvirker kostnadene for den enkelte tjeneste. Flere kommuner har etter hvert erfaring med å prissette sine pleie- og omsorgstjenester. Innsatsstyrt finansiering (ISF) et eksempel på en metode/kalkylemodell som benyttes for foreta en slik prissetting. Vi går nærmere inn på spørsmålet om prissetting og finansiering i *kapittel 8*.

2.2 Fortolkning av prinsippene -organisatoriske løsninger

Beskrivelsen av de tre sentrale prinsippene i bestiller-utfører-modellen viser at kommunene har store friheter og mange muligheter når det gjelder organisatoriske løsninger innenfor bestiller-utfører-modellen. Fordi det ikke finnes noen riktig måte designe en god bestiller-utfører-modell på, blir det viktig at de organisatoriske løsningene som velges er tilpasset den kommune løsningene skal fungere i. I praksis viser det seg også at dette gjøres.

Merknad [SP4]: Unødvendig

Netthenvisningene videre gir en beskrivelse av den organisatoriske løsningen fem utvalgte kommuner –Moss, Karmøy, Asker, Ålesund og Oslo har valgt i sammenheng med bestiller-og-utførermodellen. Eksemplene viser at selv om prinsippene i modellen ligger fast, så velger kommunene ganske forskjellige løsninger i forhold til organiseringen av skillet mellom forvaltning og tjensteproduksjon. Moss kommune har valgt å skille mellom forvaltning og utførende virksomheter på alle nivå i organisasjonen. En kommunalsjef har ansvar for forvaltningskontorene og servicetorget, mens en annen kommunalsjef har ansvar for utførerne. Stor grad av avstand og formalisering av forholdet mellom bestiller og utfører i Moss bidrar til å sikre en tydelig rollefordeling, og klare ansvarsforhold mellom de enheter som har forvaltnings- og myndighetsansvar og de enheter som har driftsansvar.

Merknad [SP5]: unødvendig

Karmøy kommune har i alt tre bestillerkontor for pleie- og omsorgstjenestene. Bestillerkontorene har ansvar for hvert sitt geografiske område. Både bestillerkontorene og de tjensteproduserende enhetene er underlagt helse- og sosialsjefen. Dette er en modell som gir stor grad av nærhet mellom den enhet som vurderer søknader og fatter vedtak, og den enhet som skal utføre tjenesten. Gjennom fysisk nærhet mellom bestiller og utfører forenkles flyten av informasjon rundt tjenestetilbudet og enkeltbrukere. Dessuten reduseres faren for kommunikasjonsproblemer mellom bestiller og utfører.

Asker har etablert en felles bestillerenhet for pleie- og omsorg, skole og barnehage. Bestillerenheten ivaretar tjenestetildeling til enkeltbrukere og forvalter avtaler med eksterne tjenesteleverandører innenfor pleie- og omsorg. Ansvar for bestillerenheten er nå tillagt den kommunalsjef som ikke har driftsansvar for de tre nevnte sektorene. En slik modell bidrar til å fremme avstand mellom den kommunalsjef som har ansvar for kommunens egen tjensteproduksjon og eksterne leverandører. Målsettingen med å etablere en felles bestillerenhet for pleie- og omsorg, skole og barnehage er å legge til rette for høyere grad av samordning av tjenestetilbudet mellom disse sektorene.

For *Oslo* og *Ålesunds* vedkommende gis en mer overordnet beskrivelse av hvorledes disse kommunene har fortolket prinsippene i modellen, og omsatt disse i organisatoriske løsninger.

Merknad [SP6]: Hvor er denne beskrivelsen?

2.3 Henvisninger og litteratur om de tre hovedprinsippene og organisatoriske løsninger

Aktuelle nettsteder med introduksjon til prinsippene i modellen

Temasider om bestiller-utfører-organisering

Innhold: Kommunenes Sentralforbunds temasider om bestiller-utfører-organisering

Nettsteder: <http://www.ks.no/templates/Topic.aspx?id=2960>

Eksempelkommuner

Innhold: Beskrivelse av bestiller –utfører- modellen i Moss kommune. Organisasjonskart som viser bestiller-utfører-modellen i Moss

Nettsted: [Organisasjonsmodell Moss kommune](#)

Innhold: Beskrivelse av bestiller –utfører- modellen i Karmøy kommune. Organisasjonskart som viser bestiller-utfører-modellen i helse-og sosialetaten i Karmøy

Nettsted: www.karmoy.no (søk på organisasjonskart)

Se også info om bestillerkontorene på samme nettside.

Innhold: Beskrivelse av den administrative strukturen i Asker kommune

Nettsted: [Organisasjonskart for Asker kommune](#)

Samordning og tildeling av tjenester er bestillerenhet for pleie- og omsorg, skole og barnehage.

Innhold: Beskrivelse av bestiller –utfører- modellen i Ålesund kommune

Nettsteder: <http://odin.dep.no/aad/modernisering/eksempletsmakt/nr4/002001-210019/index-dok000-b-n-a.html>

<http://www.alesund.kommune.no/administrasjon/default.asp?id=241>

(klikk på rådmannsnivået i høyre felt- se beskrivelse av kommunalsjef for forvaltning og tjenesteproduksjon)

Innhold: Beskrivelse av bestiller –utfører- modellen i Oslo kommune:

Nettsted: <http://www.fiu.oslo.kommune.no/default.asp?page=/Konkurranse-kvalitet/Konkurranseutsetting/Bestiller-utfører&Id=62070>

(For informasjon om bestillerenheten i den enkelte bydel- gå til "bydeler" øverst i venstremenyen)

3 Hvorfor innføre bestiller-utfører-modell?

I dette kapittelet trekker vi fram årsakene til at kommuner ønsker å innføre en bestiller-utfører-modell, og ser nærmere på argumentene mot å gå inn på en slik løsning.

3.1 Egenskaper ved modellen – for- og motargumenter

Hvorfor er det viktig å skille mellom forvatning/myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon? Hva kan en forvente å oppnå med å innføre modellen? Hvilke erfaringer har andre kommuner faktisk gjort? Hvilke faremomenter bør man være oppmerksom på?

Dette er spørsmål som mange kommuner forsøker å finne svar på i vurderingen av om en bestiller-utfører-modell skal innføres. I kapitlene nedenfor har vi forsøkt å oppsummere argumenter for og mot modellen, og dokumenterte erfaringer fra kommuner som allerede har innført den.

3.1.1 Fordeler med bestiller-utfører-modellen – argumenter for å innføre modellen

De fleste argumenter for å innføre en bestiller-utfører-modell er knyttet til likebehandling, brukernes rettssikkerhet, muligheten for brukervalg, og betydningen av å ha klare ansvars- og myndighetsforhold innad i kommunen. I tillegg til dette, trekkes behovet for å kunne foreta en reell sammenligning mellom utførerenhetene, og behovet for bedre økonomisk styring også fram som viktige momenter.

Nedenfor følger en oppstilling av mulige fordeler ved å organisere kommunens tjenesteproduksjon etter prinsippene i bestiller- utfører-modellen. ^x

Fordeler med bestiller-utfører-modellen kan være:

- Økt rettssikkerhet for brukerne, gjennom en profesjonalisering av saksbehandlingen, gode faglig vurderinger og en tydeligere klageadgang.
 - Økt grad av likebehandling av brukere, både når det gjelder vurdering av behov og de tjenester brukeren tilbys.
-

- Klarere ansvars- og myndighetsforhold, både mellom politikere og administrasjon og mellom ulike enheter i administrasjonen.
- Bedre økonomisk styring, dersom budsjettet legges hos bestiller, og bestiller har ansvar for å kontrollere volum og kvalitet.
- En tydeliggjøring av innholdet i, og kvalitet på tjenestene, sett i forhold til kostnad.
- Enklere å sette krav til utførere og kontrollere om deres virksomhet innfrir de krav som er satt.
- Lik behandling av interne og eksterne utførere.
- Større grad av brukerorientering og økt oppmerksomhet på å yte god service til brukerne.
- Tilrettelegging for at brukeren selv kan velge hvem som skal utføre tjenesten.
- Økt fokus på driftskompetanse og det å drive en god og effektiv tjenesteproduksjon.
- Frihet for utførerne til å utvikle egen drift innenfor gitte rammer.
- Mulighet til å konkurranseutsette den utføreheten som ikke driver godt nok.

3.1.2 Ulemper med bestiller-utfører-modellen – argumenter mot å innføre modellen

Ofte brukte motargumenter til modellen handler om at den kan føre til økt byråkrati og mindre fleksibilitet, noe en stivbent praktisering av modellen kan medføre. Nedenfor følger en opplisting av ulemper med bestiller-utfører-modellen.^{xi}

Ulemper med bestiller- utfører- modellen kan være:

- Mer byråkrati og regelstyring.^{xii}
- For mange og for detaljerte kontrollprosedyrer og tilbakemeldingsrutiner.
- Vanskeligere å fremme samordning og integrasjon av tjenester
- Tap av kritisk kunnskap om virksomheten fordi det skilles mellom planlegging og produksjon
- Mindre fleksibilitet for bruker, fordi utfører må yte tjenesten ut fra hva som står i vedtaket, og ikke ut fra brukerens varierende behov.
- En uheldig fragmentering av tjenesten som i neste omgang kan medføre dårligere økonomisk styring.
- Økt oppmerksomhet mot den enkelte kontrakt, ikke den helhet som kontraktene er en del av.
- Konflikt mellom bestiller og utfører, fordi bestiller ønsker å standardisere og kontrollere, utfører ønsker mest mulig frihet.

- Konflikt mellom bestiller og utfører om hvem som er den rette til å vurdere brukerens behov.
- Reduksjon av utførernes innovasjon og fleksibilitet fordi rammene blir for stramme.
- Bestillerenheten har en tendens til å vokse. Bestillers oppfølging og kontroll avdekker avvik som igjen krever mer ressurser til oppfølging og kontroll.

I forlengelsen av dette har kommunene og bydelene i referansegruppen pekt på en grunnleggende utfordring ved bestiller-utfører-modellen. Det er at modellen innebærer en betydelig kulturendring, hvor det må finne sted en **avløring** for at modellen skal fungere etter intensjonene.

Merknad [SP7]: Eksempel på avløring?

Alle kommunene i referansegruppen har opplevd slike kulturendringer. Endringene har imidlertid forskjellig utspring, og har dessuten gitt seg noe ulike utslag. I Kristiansand var kulturendringen nært knyttet til innføringen av innsatsstyrt finansiering, og nye prinsipper for styring med og kontroll av de tjenesteproduserende enhetene. I Stovner bydel i Oslo kom kulturendringen til syne ved at kommunikasjonen mellom bestiller og utfører ble mer forretningsmessig og formell. I Bærum ble kulturendringer som en følge av prosessen rundt innføringen av bestiller-utfører-modellen forsterket av at kommunen samtidig ønsket å drive konkurranseutsetting. Dette medførte mye oppmerksomhet om kostnadseffektivitet og kvalitetsoppfølging og fremmet en kultur hvor utførerne skulle være konkurransedyktige på pris og kvalitet.

3.2 Sannsynlige effekter av å innføre bestiller-utfører-modellen

Merknad [SP8]: Opplever at kap 3.1.1 mye overlappes av kap 3.2. Vurder om du kutter ut del 3.1.1)

Det er gjennomført flere studier som ser på konsekvensene av å innføre bestiller-utfører-modeller innenfor pleie- og omsorgssektoren.

Disse studiene viser at bestiller-utfører-modellen kan gi følgende effekter når det gjelder henholdsvis overordnet styring, forvaltning og tjenesteproduksjon:

3.2.1 Effekter for overordnet styring

- En spesialisering av styringsfunksjonene som fører til bedre styring, og bedre utnyttelse av tverrfaglig kompetanse.^{xiii}
- Et skille mellom planlegging og produksjon som medfører bedre ressursutnyttelse
- Større behov for informasjon og samordning enn under tradisjonell hierarkisk styring.

3.2.2 Effekter for forvaltningen

- En bestiller som opptrer som en nøytral og objektiv kontrollinstans.
- Mer spesialiserte lederoppgaver innenfor forvaltningsdelen av kommunal virksomhet og en kompetanseutvikling som står i forhold til dette.
- Detaljerte spesifikasjoner som synliggjøre kompleksiteten i virksomheten.
- Dokumentasjon av om driften er som forventet.
- Oppbygging av bestillerkompetanse som kan bidra til at det utarbeides gode bestillinger som tar høyde for kommunens økonomiske situasjon og ønsket kvalitetsnivå.
- Revitalisering av sentrale verdier (likhet, brukerorientering, brukertilfredshet, retten til å klage).

3.2.3 Effekter for tjenesteproduksjonen

- Økt kostnadsbevissthet og produktivitet.^{xiv}
- Holdningmessige, kulturelle endringer, med den konsekvens at man tar mer hensyn til budsjettmessige begrensninger, og er mer lydhøre overfor brukernes forventninger og krav.
- Bedre kunnskaper om virksomheten, og det utviklings - og forbedringspotensial som finnes der.
- Mer spesialiserte lederoppgaver innenfor tjenesteproduksjonen i kommunal virksomhet og en kompetanseutvikling som står i forhold til dette.
- En synliggjøring av hva kommunens tjenesteproduksjon faktisk skal bestå av. For eksempel: Hvilke tjenester har kommunen et ansvar for å tilby? Hvilke tjenester skal kommunen ikke tilby.
- En positiv kvalitetsutvikling ved at bestiller følger opp utførerne, retter oppmerksomheten på svakheter som bør forbedres og stiller krav til utførerne i forhold til å tenke kvalitetsutvikling i den daglige driften

Som nevnt innebærer modellen i prinsippet en overgang fra tradisjonell hierarkisk styring til styring gjennom kontrakter eller avtaler. Bestiller-utfører-modellen medfører dermed også nye roller for politikerne. For å kunne ivareta den overordnede bestillerrollen politikerne er tiltenkt i modellen, bør politikerne i de fleste kommuner fjerne seg mer fra driften. Ulempen med dette er at politikerne ikke lenger har de samme muligheter til å tilegne seg kunnskap om hvordan hjemmetjeneste eller heldøgns omsorg drives. Bestillerrollen innebærer også at politikerne som hovedregel bør unnlate å gripe direkte inn i forhold til enkeltsaker. Dette viser seg ofte å være en vanskelig avveining for politikerne, fordi de

opplever at det er i enkeltsakene at det finnes engasjement, og i enkeltsaker at politikken får direkte betydning for **befolkningen**.

Det er usikkert om innføringen av bestiller-utfører-modellen faktisk får noen konsekvenser for den politiske styringen av kommunen. Politikerne opplever at ordningen først og fremst angår administrasjonen og den driftsmessige styringen i kommunen. En undersøkelse av i svenske kommuner viste at innføringen av bestiller-utfører-modellen ikke fikk noen betydning for den politiske styringen.^{xv} En tilsvarende studie av Moss og Græsted – Gilleleje viser at innføringen av bestiller-utfører-modellen i disse kommunene førte til bedre politiske styring.^{xvi} Mindre dialog mellom utførere og politikere medførte også at politikere mistet kompetanse om daglig drift. Dette bidro til å svekke politikernes legitimitet i forhold til profesjonene. Det var den tilretteleggende, overvåkende og kontrollerende rollen til politikere som ble styrket.

Hvorvidt man lykkes med modellen er også avhengig av at det ikke oppstår for store spenninger mellom den profesjonelle/faglige kulturen og den nye formen for markedsstyring. Relasjonene mellom bestiller og utfører vil i det hele tatt få stor betydning for hvordan modellen fungerer. Det er innebygde konflikter langs flere dimensjoner i modellen. En av de viktigste handler nettopp om å innføre et skille mellom faglig skjønn i bestilling og faglig skjønn i **utøvelse**. Det viktig å være klar over dette og ta høyde for hvordan man skal håndtere vansker som kan oppstå både i planleggingen og innføringen av modellen.

Rådet fra kommunene og bydelene som har sittet i referansegruppen er at det er viktig å tilpasse modellen til situasjonen i den enkelte kommune, både når det gjelder kommunens størrelse og organisering. Praktiseringen av modellen i en kommune med tonivåstruktur og betydelig grad av delegert myndighet, vil kunne arte seg annerledes enn i en kommune med tradisjonell etatsstruktur og sentralisert myndighet. Referansegruppen anbefaler at man forsøker å få oversikt over hva som er sannsynlige positive og sannsynlige negative effekter av å innføre en bestiller-utfører-modell i egen kommune. Ikke minst er det viktig å ha drøftet hvilke ulemper og uheldige konsekvenser som kan oppstå, slik at man har forberedt seg på hva man kan gjøre for å unngå dem, eller redusere deres betydning.

Avslutningsvis i dette kapittelet vil vi understreke betydningen av at kommunenes politiske og administrative ledelse presiserer *hvorfor* kommunen ønsker å etablere en bestiller-utfører-modell. Målsettingene med å innføre modellen bør være helt klar for både politikere, administrasjon og ansatte ute i tjenesten. Dernest bør kommunen også sørge for å framskaffe styringsinformasjon som gjør det mulig å dokumentere hvorvidt man lykkes med oppnå målsettingene eller ikke.

Merknad [SP9]: Her bør du skrive litt om omdanning av ombudsrollen til politikere. Hvordan kan administrasjonen legge til rette for at politikere varsles i forhold til enkeltsaker som sannsynligvis får politisk oppmerksomhet? Hvordan bør samspeillet være mellom politikere og administrasjon mht enkeltsaker?

Merknad [SP10]: Har du forslag til flere – så tror jeg det er en ide å nevne disse

3.3 Henvisninger og litteratur om hvorfor bestiller-utfører- modellen innføres

Hvorfor innføre bestiller-utfører?

Innhold: Saksframlegg om innføringen av bestiller-utfører- modell og produksjonsbaserte inntekter i Stavanger kommune i 2002.

Nettsteder: <http://www.stavanger.kommune.no> (skriv 008225/02 i søkefeltet nederst på hjemmesiden)

Oversikt over hvilke kommuner som har innført bestiller-utfører-modellen

Innhold: Interaktiv modell som viser hvilke norske kommuner som har innført ulike typer markedseksponering.

Nettsteder: <http://www.avinet.no/marked/default.asp?id=1&mnu=1>

4

Roller i bestiller-utfører-modellen

4.1 Forvaltningsoppgaver og driftsoppgaver

Det mest sentrale prinsippet i bestiller-utfører-modellen er skillet mellom forvaltning og myndighetsutøvelse (bestilleroppgaver) på den ene siden, og tjenesteproduksjonen (utføreroppgaver) på den andre. Dette skillet innebærer en tydelig rolledeling mellom det som er bestillers oppgaver og det som er utførers oppgaver.

Forvaltningsoppgavene kan deles i to hovedgrupper:

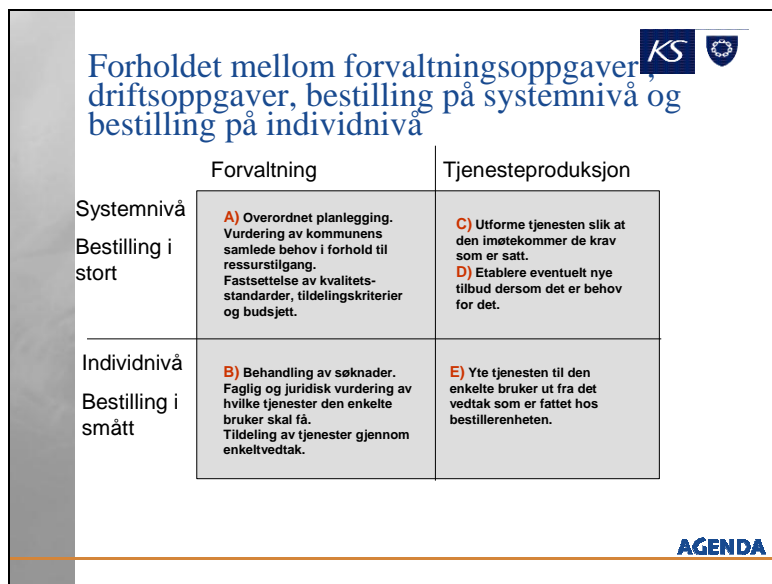
- A) Den overordnede planleggingen av tjenestene, der man vurderer tjenestebehovet i stort, f.eks. behovet for sykehjemsplasser og omsorgsboliger, fastsetter standarder og tildelingskriterier for tjenestene og utarbeider budsjett i tråd med kommunens økonomi.
- B) Vurderingen av hvilke tjenester den enkelte bruker skal få.

Oppgaver som inngår i (A) er kalt ”bestilling i stort”, mens de som inngår i (B) er omtalt som ”bestilling i smått”.

Utførerne, på sin side, har tre hovedoppgaver knyttet til drift:

- C) Sørge for å utforme sine tjenester slik at de kan imøtekomme de krav som forvalter (eller bestiller) fastsetter. Dette gjelder for eksempel krav til pris og kvalitet.
- D) Etablere eventuelt nye tilbud ut fra brukernes behov
- E) Yte tjenester til den enkelte bruker etter de vedtak som er fattet av bestillerenheten.

Forholdet mellom forvaltningsoppgaver, driftsoppgaver, bestilling på systemnivå og bestilling på individnivå er framstilt i figuren nedenfor.



Figur 4.1

Til både bestiller- og utføreroppavene ligger det et sett med oppgaver og ansvar som er utdypet i dette kapittelet. Først vises hva som forstås med bestilling i stort og det pekes på hva som er viktig å trekke fram på systemnivå. Deretter forklares prosessene rundt bestilling i smått og særegenhetene på det individuelle nivået. Til slutt kobles disse to modellene sammen for å vise hvordan dette til sammen blir en helhetlig bestiller-utfører-modell.

4.2 Bestilling i stort

Illustrasjonen nedenfor viser de prosesser som foregår på overordnet nivå i en bestiller-utfører-organisasjon, og som er knyttet til totalomfang av tjenester, definering av kvalitetsstandarder, definering av tildelingskriterier, budsjett og økonomistyring.



Figur 4.1: Illustrasjon bestiller i stort

Også på dette nivået er det tre sentrale aktører.

Befolkningen eller *brukere* er her en aktør. Dette skjer gjennom at befolkningens sammensetning, eller egenskaper hos brukerne, får konsekvenser for det samlede behov for pleie- og omsorgstjenester i kommunen.

Befolkning/brukere spiller også en rolle som meningsskapere. De stiller krav til hvilken kvalitet tjenestetilbudet skal ha, og har klare forventninger i forhold til forutsigbarhet og fleksibilitet. Interesseorganisasjoner, som eldrerådet, eller andre brukerorganisasjoner fremmer krav på vegne av sine medlemmer, og legger press på politikere og administrasjon.

Brukerne kan også få mulighet til å påvirke driften av utfører- virksomhetene gjennom at det opprettes egne brukerråd eller brukerstyret på tjenestestedene. Brukerrådene vil ha en rådgivende funksjon i forhold til driften av enheten.

For eksempler, se *kapittel 4.4*.

Bestiller i stort brukes som en fellesbetegnelse på politikere, rådmann, sektorsjefer og administrasjonen. Ofte vil det være administrasjonen som til daglig ivaretar ansvaret som øverste bestiller. Bestiller i stort fastsetter budsjett, kvalitetsstandarder og tildelingskriterier.

Erfaringsmessig er de vanligste oppgaver for bestiller på systemnivå følgende:

- Foreta behovskartlegging og framskriving av behov i befolkningen.
- Sørge for at det er samsvar mellom politiske prioriteringer, service-nivå, kvalitetsstandarder og økonomiske rammer.
- Bestille type tjenester, antatt totalvolum (tjenestemengde) kvalitetsnivå og pris og eventuelt forhandle fram kontrakt med utførere.
- Definere kvalitet på tjenesten, nedfelle kriterier for tildeling og kvalitetsstandarder
- Utarbeide kontrakt med brukerne, gjerne i form av en service-erklæring.
- Fordele budsjettmidler til utførerne, ut fra de oppdrag som er utført.
- Følge opp og kontrollere utførerne. Kvalitetskontroll og kvalitetsrevisjon.
- Iverksette og følge opp politiske vedtak.
- Kommunisere fortløpende med politikere og administrativ ledelse.
- Fungere som kommunens oppdragsgiver ved en konkurranse-utsetting av tjenesten, og avgjøre hvilke utførere som skal få levere tjenester til kommunens innbyggere.

For å få best mulige tjenester for enkeltbrukere og best mulig ressurs-utnyttelse, må det være balanse i forholdet mellom hjemmetjenester, omsorgsboliger og institusjonsplasser. Selv om det til syvende og sist er kommunestyret som vedtar denne balansen, er det administrasjonens oppgave å sørge for at politikerne får nok informasjon til å kunne fatte vedtak.

Det er bestiller i stort som bør avgjøre hvilken kvalitetsstandard kommunen skal ha på sine pleie- og omsorgstjenester. I praksis betyr dette gjerne at administrasjonen lager et forslag til kvalitetsstandard som politikerne bes vedta. En slik kvalitetsstandard bør si noe om nivået på tjenesten, hva brukeren kan forvente å få, og hva brukeren ikke kan forvente å få. Kvalitetsstandarder omtales nærmere i *kapittel 7.2*.

Det er også bestiller i stort som bør avgjøre hva som skal være kriterier for tildeling. Det vil si hvilke kriterier bestiller i smått skal legge vekt på i tildelingen av tjenesten. Det bør utarbeides kriterier for alle tjenester. Kriteriene for tildeling bør si noe om hvilke helsemessige eller sosiale problemer brukeren skal ha for å bli prioritert til en bestemt tjeneste. Eksempelvis bør kriteriene være helt tydelige på hvilken kategori av brukere som skal bo i en omsorgsbolig og hvilken kategori av brukere som skal bo på sykehjem. Spørsmålet om tildelingskriterier omhandles nærmere i *kapittel 6.1*.

Mange kommuner har valgt å trekke ut essensen fra kvalitetsstandarder og kriterier for tildeling, og samlet dette i en serviceerklæring. Serviceerklæringen blir dermed en slags kortversjon av hva brukeren kan forvente seg fra kommunen på et bestemt tjenesteområde.

På systemnivået utformer politikerne og/eller den administrative ledelsen en hovedbestilling. Denne bestillingen er gjerne knyttet til budsjettet, og sier noe om det totale omfanget av tjenester som bestilles, hvilken kvalitet tjenesten skal ha og hva dette koster. Bestiller kan for eksempel bestille X antall sykehjemsplasser, og X antall timer hjemmetjeneste til en gitt kvalitet og gitt kostnad.

Dersom det er utarbeidet enhetspriser vil det være helt klart hvor mange institusjonsplasser eller hvor mange timer hjemmetjeneste bestiller i stort har råd til å bestille ut fra den kvalitetsstandard som er fastsatt.

Siden bestiller i stort har oversikt over det totale omfang av tjenester, og vurderer dette i forhold til et totalbudsjett, vil det også komme klart fram om det ligger an til et merforbruk innenfor sektoren eller ikke. Dersom det for eksempel er bestilt flere tjenester (flere vedtak, eller flere brukere med mer omfattende tjenester) enn det er penger til, kan det bety en budsjettsprikk. Bestiller i stort må da rapportere om at det er et gap mellom ressurser og behov til politikerne. Deretter blir det politikernes oppgave å avgjøre om gapet skal dekkes inn ved å tilføre friske midler, om kvalitetsstandarder skal senkes, eller om kriteriene for tildeling skal strammes inn.

En annen viktig oppgave for bestiller i stort er å foreta oppfølging og kontroll av utførernes virksomhet. Bestiller i stort bør, gjennom etablerte systemer for kvalitetsrevisjon, kontrollere at utførerne holder det kvalitetsnivå som er avtalt, og ellers innfri andre krav som stilles. Oppfølging og kontroll av utførerne bør være den samme, uavhengig av om utfører er kommunal eller privat. Her bør det nevnes at oppfølgingen fra bestiller også vil være til nytte for utførerne i utviklingen og forbedringen av sin virksomhet.

Dersom kommunen ønsker å gå inn for en kontraktsstyring av utfører-enhetene, vil det være bestiller i stort som inngår kontrakt med disse. Det er også bestiller i stort som bør følge opp kontrakten i forhold til utførerne, og kontrollere at kvalitet og pris er i henhold til kontrakt. Kontrakter og kontraktsstyring omhandles i *kapittel 10*.

I en situasjon hvor tjenesten er satt ut på anbud, vil det være bestiller i stort som foretar en vurdering av tilbyderne, og som ved en administrativ eller politisk avgjørelse bestemmer hvilken tilbyder som får oppdraget.

Bredden i bestillers oppgaver gjør det tydelig at bestiller må besitte spesialkompetanse på flere områder for å kunne utføre sine oppgaver på

en tilfredsstillende måte. Kort oppsummert bør bestiller ha kompetanse på følgende områder:

- Framskrivning av behov, langsiktig økonomisk planlegging, strategiske planer
- Kontraktsforhandlinger
- Kvalitetssikring
- Budsjettering
- Fagkunnskap om pleie og omsorgstjenesten
- Juridisk kompetanse, både i forhold til anskaffelse og innkjøp, helsefaglige lover og forskrifter, samt forvaltningsloven

Her må det understrekes at hvilken bestillerkompetanse den enkelte kommune har behov for vil være avhengig av hvilke av hvor langt kommunen ønsker å gå i utviklingen av sin bestiller-utfører-modell. Eksempelvis vil kompetanse i forhold til anskaffelse og innkjøp først og fremst være relevant dersom kommunen ønsker å drive kontraktsstyring av utførerne. Det er heller ikke slik at bestillerenheten selv må ha kompetanse på alle de områder som er nevnt ovenfor. Det er tilstrekkelig at bestillerenheten kan trekke inn slik kompetanse ved behov.

På *utførersiden* på dette nivået finner vi alle tjenesteleverandørene, det være seg kommunale eller private virksomheter. Utførernes fremste oppgave er å levere tjenesten i henhold til krav om innhold, kvalitet, pris og volum.

Utførernes oppgaver i denne modellen er, på systemnivå, som følger:

- Produsere tjenester etter fastsatte kvalitetsstandarder.
- Utvikle tjenestene og produksjonen av dem.
- Utvikle styrings- og informasjonssystemer for utførerne, interne styringssystemer for å realisere mål og oppnå resultater.
- Utarbeide virksomhetsplaner som henger sammen med strategisk plan.
- Virksomhetsplanlegging og økonomistyring^{xvii}
- Profilere egen virksomhet.
- Samarbeide med bestiller
- Fremme brukerfokus

Essensen av dette er at utførerne må konsentrere sin virksomhet om å gi brukerne den tjenesten de har fått vedtak til riktig pris og til riktig kvalitet. Belønningssystemet for utførerne vil være knyttet til utførernes evne til å iverksette bestillingen og utnytte de ressurser man har til rådighet på best mulig måte. Enkelt sagt betyr det at utførerne får betalt for den tiden de bruker til direkte brukerrettet arbeid. Med direkte

brukerrettet tid menes den andel av tidsbruken i en utførelsenhet hvor tjenesteyteren er fysisk til stede hos brukeren og utfører oppgaver i henhold til vedtaket.

For å kunne drive mest mulig kostnadseffektivt bør utførelsen også ha frihet til både å være kreative og til å organisere seg på den mest hensiktsmessige og effektive måten, innenfor de føringer som er gitt. I en kommune hvor det er konkurranse om å "kapre brukere" bør utførelsen også profilere seg og sørge for å få fram sine styrker og særegenheter.

Ut fra dette bør utførelsen ha kompetanse på følgende områder:

- Kjennskap til de lover, forskrifter og retningslinjer som regulerer utførelsenes virksomhet.
- Kunne drifte og lede produksjonsvirksomheter innenfor pleie- og omsorgssektoren med døgndrift.
- Kjennskap til virksomhetsplanlegging.
- Kjennskap til kontraktsstyring.

4.3 Henvisninger og litteratur bestilling i stort

Bestiller i stort

Brukergarantier som verktøy for effektivitets- og kvalitetsutvikling

Innhold: Rapport om brukergarantier som verktøy for effektivitets- og kvalitetsutvikling i kommunene, utarbeidet av NORUT samfunnsforskning og KPMG (2002-2004)

Nettsteder: <http://www.ks.no/fylkene/prosjektDB/detaljer.asp?nr=024005>
(prosjektomtale)

Dialogen mellom folkevalgt og innbygger

Innhold: Rapport om levende demokrati og dialogen mellom folkevalgte og innbyggere, utarbeidet av NIBR. (2002- 2004).

Deltakende kommuner: Asker, Drammen, Rollag, Skien, Siljan, Bø, Tinn.

Nettsteder: <http://www.ks.no/fylkene/prosjektDB/detaljer.asp?nr=024025>
(prosjektomtale)

Kommunal meldingsordning - en vei til bedre brukerdialog

Innhold: Evaluering av Larvik kommunes meldingsordning

Nettsteder: http://www.ks.no/upload/43414/Meldingsordning_Larvik_sammendrag.doc (sammendrag)

Retningslinjer for brukermedvirkning

Innhold: Eksempel på retningslinjer for brukermedvirkning i Bærum kommune

Nettsteder: <http://odin.dep.no/archive/krdvedlegg/01/21/barum068.pdf>

Eksempel på endring i kvalitetsstandard og tildelingskriterier

Innhold: Saksframlegg sektorutvalg for bistand og omsorg, Bærum kommune.

Nettsteder: http://www.baerum.kommune.no/files/Sak_005-04_NY_TITTEL.doc

Formålet med og innhold i serviceerklæringer

Innhold: Sak om innføringen av serviceerklæringer i Sandnes kommune

Nettsteder: <http://www.sandnes.kommune.no/politikk/utvalg/2002/bystyret/051102/sak98.htm>

Eksempel på serviceerklæringer

Innhold: Inngang til alle tjenestebeskrivelse og brukergarantier i Larvik kommune:

Nettsteder: http://www.larvik.kommune.no/templates/Page_3574.aspx

Innhold: Serviceerklæring for hjemmehjelp, hjemmesykepleie og korttidsopphold i Sauda kommune

Nettsteder: <http://www.sauda.kommune.no/Vedleg/Serviceerklæring%20for%20hjemmehjelp.pdf>

<http://www.sauda.kommune.no/Vedleg/hjemmetjenester%20-%20hjemmesykepleie.pdf>

<http://www.sauda.kommune.no/Vedleg/Serviceerklæring%20korttidsopphold.pdf>

Brukergarantier i kommunal sektor

Innhold: Brukergarantier i kommunal sektor – rapport utarbeidet av KPMG og NORUT samfunnsforskning.

Nettsteder: <http://www.ks.no/fylkene/prosjektDB/detaljer.asp?nr=024005>

Eksempel på tjenestebeskrivelser

Innhold: Eksempel på tjenestebeskrivelser for alle pleie –og omsorgstjenester fra Kristiansand kommune

Nettsteder: <http://www.kristiansand.kommune.no/spesmod/hs/search.asp?keyword=eldre>

Innhold: Eksempel på tjenestebeskrivelser for hjemmehjelp og hjemmesykepleie fra Nordkapp kommune

Nettsteder: <http://nordkapp.custompublish.com/cparticle47000-3312b.html>
<http://nordkapp.custompublish.com/cparticle52356-3312b.html>

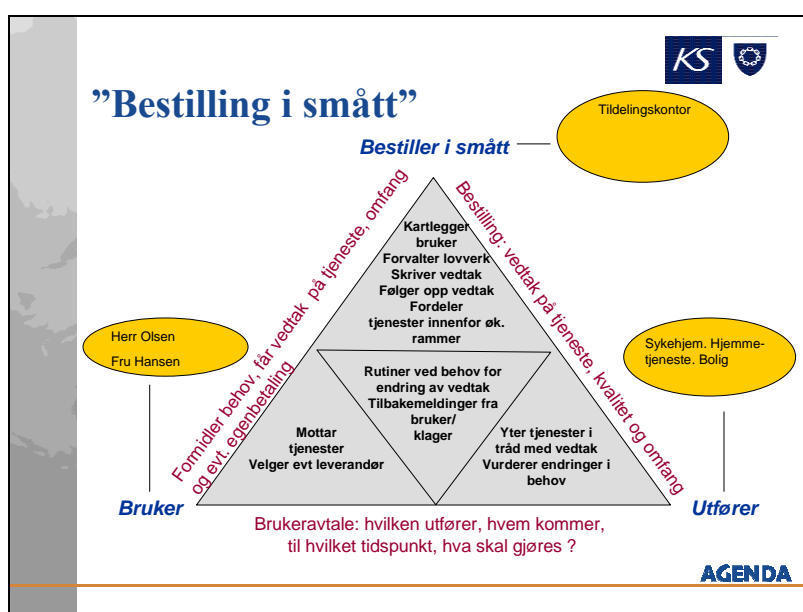
Eksempel på brukerråd

Innhold: Informasjon om brukerråd på de ulike utførerenhetene

Nettsteder: www.aker.kommune.no (søk på brukerråd i søkefeltet)

4.4 Bestilling i smått

Figuren nedenfor er en illustrasjon på det vi her har kalt ”Bestilling i smått”.



Figur 4.2: "Bestilling i smått"

Denne modellen illustrerer de prosesser som foregår på individnivå, knyttet til behov, vedtak og valg rundt den enkelte bruker.

Brukeren formidler et behov, sender en søknad, får et vedtak, og mottar den tjeneste han eller hun har rett på, fra utfører. Dersom kommunen har en ordning med friere brukervalg kan brukeren selv velge hvilken utfører som skal levere tjenesten.

Bestiller, gjerne i form av et tildelingskontor, har følgende oppgaver på dette nivået:

- Motta søknad fra bruker, kartlegge brukers tilstand og vurdere behov, fatte vedtak og bestille tjeneste(r) for enkeltbrukere.

- Sikre likebehandling av brukere, både i søknadsprosessen og i utførelsen av tjenesten.
- Behandle klager fra bruker. Dette vil først og fremst være klage på det vedtak som er fattet, men kan også være klager på utførelsen av tjenesten av et visst omfang eller karakter.^{xviii}
- Koordinere helheten i tjenestetilbudet til brukeren.
- Ha fortløpende kommunikasjon med brukere og utførere.
- Fatte vedtak om egenbetaling, og kreve inn vederlag fra bruker.
- Holde oversikt over det totale omfang av vedtak, og hvilke konsekvenser dette har for de økonomiske rammene.

Bestiller skal forvalte kriteriene for tildeling av de ulike tjenestetilbudene på en fornuftig måte. Med dette menes at det må være sammenheng mellom framskriving av behov i befolkningen, vedtatte strategier for utbygging av pleie og omsorgstjenesten og vedtatte kriterier for tildeling. Kriteriene bør for eksempel være helt tydelige på hvilke kategori av brukere som skal bo i en omsorgsbolig og hvilke kategori av brukere som skal bo på sykehjem. Dette er noe bestiller bør ta hensyn til i vurderingen av brukerens behov.

Dersom bestiller vurderer det som nødvendig å innvilge flere vedtak enn det er penger til, plikter bestiller å gjøre den politiske og administrative ledelse oppmerksom på dette. Da kan det være behov for å endre standarden på tjenestene, eller kriteriene for tildeling. Med grunnlag i dette vil det også være behov for å endre rutinene for utmåling av tjenesten og hvor mye hver enkelt bruker skal få.

Utføreren, som får en bestilling fra tildelingskontoret (bestiller), iverksetter vedtaket, og utfører tjenesten med grunnlag i de kvalitetskrav og tidsrammer som er satt. Utfører må også kunne dokumentere at oppdragene er utført. Overfor de enkelte brukerne er utførernes oppgaver følgende:

- Yte tjenester i henhold til enkeltvedtak.
 - Dag - til dag - kontakt med bruker – oppdatere brukers journal.
 - Dokumentasjon på hva som er utført hos bruker – i henhold til vedtaket.
 - Følge opp brukers helsetilstand og gi tilbakemelding til bestiller dersom brukers helsetilstand forandrer seg så mye at vedtaket bør endres.
 - Ivareta akutte behov hos bruker.
 - Behandle brukers eventuelle klage på tjenesteutførelsen (Se avsnitt 6.2 om klagebehandling).
-

Kopi av vedtaket som en bestilling fra tildelingskontoret til utfører. I tillegg til dette kan det være behov for et dokument som regulerer forholdet mellom bruker og utfører når det gjelder de praktiske detaljene rundt utførelsen av tjenesten – hvem som kommer, når de kommer, hva brukeren selv må huske på osv. I illustrasjonen kalles dette dokumentet for en brukeravtale. Brukeravtalen kan benyttes for å trekke ut og presisere de momentene i vedtaket som har størst praktisk betydning for brukeren. Det må imidlertid presiseres at alle opplysninger som har betydning for vurderingen av brukers søknad, og tildelingen av tjenester skal nedfelles i vedtaket.^{xix}

På dette nivået vil det også være behov for å utarbeide rutiner for endring av vedtak. Både for bestiller, utfører og bruker vil det være en fordel at det er klart hvor store endringer som må til før vedtaket bør endres. Når det er sagt, er det også viktig at bestiller klarer å innarbeide en viss fleksibilitet i vedtaket, slik at det tar høyde for variasjoner i brukerens behov. Dersom det ikke er endringer i brukerens behov over tid, bør bestiller likevel foreta en regelmessig revurdering av vedtaket.

Dersom bruker ønsker å klage på et vedtak, skal en slik klage rettes til, og behandles av, bestiller. Klager på utførelsen av tjenesten skal primært rettes til utfører, men også gjøres kjent for bestiller. Dette fordi den informasjonen som framgår i klagen vil være relevant for bestillers oppfølging og kontroll av utfører (Se også *kapittel 6.2* om klagebehandling).

4.5 Litteratur og henvisninger bestilling i smått

Bestilling i smått
Oppgaver for tildelingskontoret

Innhold: Eksempel på oppgaver for tildelingskontoret i Bodø

Nettsteder: <http://www.bodo.kommune.no/index.php?ID=472>

Innhold: Eksempel på oppgaver for tildelingskontoret i Bærum kommune – delegasjon av avgjørelsesmyndighet

Nettsteder: [Delegasjon av avgjørelsesmyndighet i Bærum kommune](#)

4.6 Helhetlig modell - bestilling i smått og bestilling i stort

Figur 4.4 nedenfor viser en helhetlig modell over samhandlingen og dynamikken mellom de prosesser som foregår på individnivå (bestilling i smått) og de prosesser som foregår på overordnet nivå (bestilling i stort).

Den lille trekanten framstiller de prosesser som i kapittel 4.2 ovenfor er beskrevet som bestilling i stort, mens den store trekanten framstiller de prosesser som i kapittel 4.3 ovenfor er beskrevet som bestilling i smått.



Figur 4.3: Illustrasjon bestiller i stort og bestiller i smått

Den helhetlige modellen viser også kommunikasjonslinjene mellom bestiller i stort, tildelingskontoret (bestiller i smått) og utførerenhetene. Ut fra beskrivelsen i de foregående kapitlene skal bestiller i stort ha oversikt over det samlede behovet for pleie- og omsorgstjenester og de totale budsjetttrammene. Disse overordnede rammebetingelsene må kommuniseres til bestiller i smått, og tas i betraktning når tildelingskontoret gjør sine vurderinger. Tildelingskontoret vil gjennom sin søknadsbehandling ha oversikt over det totale omfanget av vedtak. Kommunikasjonen mellom bestiller og utfører vil i all hovedsak foregå mellom tildelingskontoret og utførerenhetene, hvor det bør finne sted en kontinuerlig dialog om enkeltbrukeres (helse)tilstand, tjenestetilbudet til enkeltbrukere og endringer i brukernes behov.

Spesielt sentralt i den helhetlige modellen er koblingen mellom den myndighetsutøvelse som finner sted hos bestiller i stort (gjennom fastsetting av kvalitetsstandarder, tildelingskriterier og budsjett), og den myndighetsutøvelse som finner sted hos bestiller i smått (gjennom tildeling av tjenester). Det er i denne koblingen at mulighetene for å drive politisk og administrativ styring av pleie- og omsorgstilbudet i kommunen ligger.

4.7 Organisering– hvem er bestiller og hvem er utfører

I kapitlene ovenfor er utførerrollen og bestillerrollen beskrevet ut fra prinsippene i modellen.

I praksis viser det seg at kommunene møter på store utfordringer når skillet mellom bestiller og utfører legges til grunn for organiseringen av pleie- og omsorgstjenesten i egen kommune.

Tradisjonelt sett har bestiller- og utføreropp-gaver vært vevd inn i hverandre i kommunal tjenesteyting. Ikke sjelden har den samme medarbeideren hatt begge typer oppgaver samtidig.

Dette gjør det spesielt utfordrende å skulle foreta et tydelig skille mellom forvaltning/myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon. I realiteten innebærer en overgang til bestiller-utfører-organisering en omorganisering som berører mange medarbeidere.

Rådet fra kommunene i referansegruppen i denne sammenhengen er at:

- prosessen før beslutning om innføring av modellen bør være grundig.
- medarbeidere må involveres, og det er viktig at man hører på ulike synspunkter.
- det bør være kort tid fra innføringen av bestiller-utfører-modellen er vedtatt, til endringene blir iverksatt
- kommunen må være tydelig på hvordan bestiller-utfører-modellen skal organiseres i egen kommune og holde fast ved den organisatoriske løsningen.

Kommunene i referansegruppen understreker viktigheten av at det legges til rette for et godt samarbeid mellom bestiller og utfører. Bestiller er helt avhengig av den informasjon som gis av utførerne for å kunne fungere som en kompetent bestiller. Utførerne på sin side er helt avhengig av å ha tilstrekkelig informasjon fra bestiller for å kunne drive effektivt.

Bestilleropp-gaver og utføreropp-gaver bør organiseres slik at de legger til rette for en profesjonell samhandling mellom bestiller og utfører, med sikte på å ivareta brukernes behov.

I en situasjon hvor kommunen ønsker å drive konkurranseutsetting, vil det imidlertid være viktig med tydelige skiller, og helst også fysisk avstand, mellom bestiller og utfører. I slike tilfeller er det nødvendig at kommunen synliggjør for omverdenen at det ikke foregår noen utveksling av informasjon mellom bestiller og utfører. Her vil det være spesielt utfordrende å ivareta et godt samarbeid mellom bestiller og utfører.

Spørsmålet om eieform og tilnytningsform for utførerne er nært knyttet til spørsmålet om organisering, og dukker ofte opp når konkurranseutsetting settes på dagsorden. Bakgrunnen for dette er gjerne at man søker en organisatorisk tilknytning for utførerne som gir en større fleksibilitet og større handlingsrom enn innenfor en tradisjonell kommunal organisasjonsstruktur.

Flere kommuner har etter hvert etablert kommunale AS og kommunale foretak, blant andre Bærum, Trondheim og Oslo. Disse tilknytningsformene er regulert gjennom Kommuneloven, og innebærer at det opprettes egne styre for virksomhetene. Styringen av disse virksomhetene foregår dermed på siden av det tradisjonelle hierarkiske systemet, ved at styret i ASet eller foretaket rapporterer direkte til kommunestyret.

Å legge kommunale utførere ut i et eget AS eller et foretak kan være et lurt grep dersom disse deltar i en anbudskonkurranse. En slik tilknytningsform sikrer transparens og bidrar til å unngå mistanke om kryssubsidiering eller inhabilitet.

4.8 Henvisninger og litteratur helhetlig modell

Helhetlig modell
Nye organisasjons- og eieformer

Innhold: Nye organisasjons- og eieformer – hva er relevant for kommuner og fylkeskommuner? Rapport utarbeidet av ECON og Agenda, 2000

Nettsteder: <http://www.ks.no/fylkene/prosjektDB/detaljer.asp?nr=994007>
(prosjektomtale)

<http://www.ks.no/upload/4368/eier.doc> (kortversjon)

4.9 Bestiller- utfører og ny rolle for utførerne

I den tidlige litteraturen om bestiller-utfører-organisering ble det hevdet at innføringen av en bestiller-utfører-modell i prinsippet ikke innebar

noen ny rolle for utførerne. Utførerne skulle som før fortsette med å produsere tjenesten til en riktig pris og til riktig kvalitet.

Erfaringene viser nå at bestiller-utfører-modellen betyr store, nye utfordringer, også for utførerne. Ikke minst gjelder dette i forhold til ledelse av utførerenhetene. Å utøve ledelse innenfor en organisasjon som skal ha fokus på å produsere pleie- og omsorgstjenester til riktig pris og kvalitet krever en annen type lederkompetanse enn det å skulle være leder på tradisjonelt ”byråkratisk” vis.

En bestiller-utfører-modell innebærer ofte at rammene for utførernes tjenesteproduksjon blir tydeligere enn før. Det å skulle drive tjenesteproduksjon innenfor en klart formalisert struktur, eller en avtale, kan oppleves som en begrensning for utførerne. Utfordringen for utførerne er å benytte det handlingsrom som finnes innenfor rammene til å utvikle sin drift. Eksempler på dette kan være å tenke kreativt i forhold til å utnytte personalressursene på best mulig måte eller å arbeide målrettet med å profilere enheten som en attraktiv arbeidsgiver og tjenesteleverandør.

Rådet fra kommunene i referansegruppen er at betydningen av å involvere utførerenhetene i utformingen av modellen ikke må undervurderes.

Ny rolle for utførerne – hva kan denne innebære?

- Ledelse av en *produksjonsbedrift* med nye logikker og ny belønningsstruktur
- Ekspertise på kostnadseffektiv drift til riktig kvalitet
- Kontraktstyring
- Utnytte handlingsrom
- Forberede seg på en mulig konkurransesituasjon
- Kreativ tenkning i forhold til profilering overfor brukere og i arbeidsmarkedet

5 Avveininger og beslutninger

5.1 Hva bør kommunen ta stilling til?

I dette kapittelet presenteres en oversikt over spørsmål som det er viktig at kommunene tar stilling til når man vurderer om bestiller-utfører-modellen skal innføres eller ikke. Spørsmålene kan også være et godt utgangspunkt for å utvikle og forbedre modellen i kommuner som allerede har innført en bestiller-utfører-organisering. Hensikten med spørsmålene er å gjøre det enklere for kommunene selv å vurdere hvilke avveininger som bør gjøres og hvilke beslutninger som bør tas før en bestiller-utfører-modell innføres i pleie- og omsorgssektoren.

Overordnede problemstillinger som kommunen bør gå inn i er:

Hvilke overordnede problemstillinger bør kommunen ta stilling til:

- Hva er hensikten med å innføre bestiller- utfører- modellen i vår kommune?
- Hvordan vil vi organisere bestiller- utfører- modellen i vår kommune?
- Hvordan skal bestiller- utfører- modellen legge til rette for bedre politisk og administrativ styring i vår kommune?
- Skal bestiller- utfører- modellen kombineres med konkurranseeksponering i vår kommune?

KS

AGENDA

Figur 5.1: Overordnede problemstillinger å ta stilling til

Nedenfor går vi nærmere inn på mer konkrete spørsmål knyttet til hver av disse overordnede problemstillingene.

5.1.1 Sentrale spørsmål om *hensikten* med å innføre en bestiller-utfører-modell

- Hvorfor ønsker vi å innføre bestiller-utfører- modellen i vår kommune?

- Hva håper vi å oppnå ved å innføre bestiller-utfører-modellen i vår kommune ?
- Hva er realistisk å oppnå ved å innføre bestiller-utfører-modellen i vår kommune?
- Hvordan skal gevinstene ved å innføre modellen realiseres?
- Skal bestiller-utfører-modellen innføres i hele pleie- og omsorgs-sektoren, eller bare deler av tjenesten? Hvorfor? Hva gir størst gevinst?
- Hvor store reduksjoner i produksjonskostnader kan vår kommune regne med?
- Hvor store transaksjonskostnader må vår kommune regne med for å etablere nødvendig bestillerkompetanse? ^{xx}
- Hva er forholdet mellom antatt reduksjon i produksjonskostnader kontra transaksjonskostnader? ^{xxi}
- Hvordan kan kommunen utnytte sin bestillerkompetanse til beste for hele kommunen?
- Hvilke spørsmål må avklares politisk? Hvilke politiske beslutninger er nødvendig?
- Hvordan sikre fortsatt utvikling både hos bestiller og utfører?

5.1.2 Sentrale spørsmål om *organiseringen* av bestiller-utfører-modell

- Hvem er bestiller(e) i vår kommune? Hvilken kompetanse skal sitte hos bestiller?
- Hvilke oppgaver skal legges til bestillerkontoret?
- Hvem er utfører(e) i vår kommune?
- Hvordan skal de tillitsvalgte involveres i prosessen med å etablere en bestiller-utfører-modell? Hvilken rolle skal de tillitsvalgte ha i utviklingen av modellen?
- Hvem skal være leder for bestillerenheten, og hvem skal være leder for utførerenheten? Slike spørsmål må avklares både med nærmeste leder og sektorsjef/rådmann.
- Hvordan sikre godt samarbeid mellom utførerenhetene?
- Bestiller-utfører-modellen stiller helt andre krav til ledere, både hos bestiller og utfører, enn det man er vant til . Hva innebærer dette i vår kommune? Hva er det viktig å være oppmerksom på?

Sentrale spørsmål om *styring* i en bestiller-utfører-modell

- Hvor skal budsjettet ligge? ^{xxii}
 - Skal pengene følge vedtaket/brukeren?
-

- Hvilket ansvar har bestiller for sitt budsjett? Hvilket ansvar har utfører for sitt budsjett? Hvem har ansvar for totalbudsjettet?
- Hvem er det som skal leverer styringsinformasjon (på økonomi, personal og kvalitet) til bestiller i stort? Hva skal det rapporteres på? Når?
- Hvem skal bestemme når produksjonsvolumet skal økes? Hvem har ansvar for at budsjettet ikke overskrides ved økt behov?
- Hvem skal foreta avveininger og ta beslutningen når økninger i behov medfører at budsjettet overskrides? Hvordan skal dette håndteres? Skal alle brukere få litt mindre, eller skal det strammes inn på hvem som kan få hjelp?
- Hvordan skal den politiske styringen ivaretas innfor en bestiller-utfører-modell når den tradisjonelle hierarkiske styringen reduseres?
- Hvilket omfang og hvilken kvalitet skal tjenesten ha?
- Hvordan skal bestiller kvalitetssikre leveransene fra utførere?
- Er kontraktsstyring aktuelt?
- Skal det opprettes egne brukerorganer for ivaretagelsen av brukerne? Hvilken brukerkontakt skal bestiller ha, og hvilken brukerkontakt skal utfører ha?
- Hvordan sikre samarbeid på tvers av utførerenhetene?

5.1.3 Sentrale spørsmål om konkurranseeksponering innenfor en bestiller-utfører-modell

- Er det aktuelt å konkurranseeksponere^{xxiii} tjenesten? Hvilken form for konkurranse er aktuell?
 - Finnes det et marked for den aktuelle tjenesten?
 - Hvilken bestillerkompetanse har kommunen allerede? Hva slags bestillerkompetanse må eventuelt bygges opp for å kunne håndtere en anbudskonkurranse på korrekt måte?
 - Hvem skal avgjøre hvilken tilbyder som får oppdraget etter en anbudskonkurranse? Er dette en administrativ eller politisk avgjørelse?
 - Hvilke krav stiller en anbudskonkurranse til organiseringen av bestiller-utfører-modellen i vår kommune? Hvor stor fysisk, og organisatorisk avstand må det da være mellom bestiller og utfører?
 - Skal flere utførere/tilbydere få anledning til å tilby tjenester i kommunen.
 - Skal brukerne få mulighet til å velge mellom flere tjenesteleverandører? Når og på hvilken måte skal brukernes mulighet til å velge selv komme inn?
-

- Skal utførerenheten få anledning til å tilby tilleggstjenester? Hva skal være premissene for dette?
- Skal utførerne få anledning til å selge sine tjenester til andre kunder enn de brukerne som har vedtak?
- Skal kommunale utførere få anledning til å engasjere seg på et eksternt marked?

Det er ingen opplagte svar på noen av disse spørsmålene. Kommuner som har innført et skille mellom forvaltning og drift har for eksempel hatt ulike formål med dette skillet, og det er svært ulike praksis med hensyn til organiseringen.

6 Saksbehandling - utarbeidelse av vedtak

En av hovedårsakene til at kommuner velger å innføre en bestiller-utfører-modell er knyttet til saksbehandling og skriving av vedtak. Ut fra framstillingen i kapittel fire er saksbehandling og vedtaksskriving en oppgave som ligger til bestiller i smått.

For å ivareta denne oppgaven velger kommunene gjerne å etablere et eget tildelingskontor. Dette kontorets hovedoppgave er å ta imot søknader fra brukeren, vurdere brukerens behov, foreta en faglig vurdering av behovet, fatte vedtak om hva brukeren, etter loven, har rett på, og foreta klagebehandling.

Hensikten med å etablere et eget kontor for å ivareta saksbehandlingen er å:

- sikre likebehandling av brukere
- sikre forutsigbarhet i saksbehandlingen
- sørge for at brukeren har *én* innfallsport til tjenesten
- fremme profesjonalitet i saksbehandlingen
- sikre at spisskompetanse trekkes inn i saksbehandlingen
- samordne tildelingen av tjenester på tvers av enhetene

I flere kommuner er tildelingskontoret for pleie- og omsorgstjenesten samlokalisert med det servicekontor som er etablert for hele kommunen. Dette bidrar til å gjøre tjenesten enda mer tilgjengelig for innbyggerne.

6.1 Hva bør et vedtak inneholde? Kriterier for tildeling av tjenester

I henhold til forvaltningsloven skal alle som mottar pleie- og omsorgstjenester med grunnlag i Lov om Helsetjenesten i kommunene eller Lov om sosiale tjenester ha et enkeltvedtak.

I tillegg til de lover og forskrifter som regulerer hjemmetjenesten, og boformer med heldøgns pleie og omsorg, opererer gjerne kommunene med egne kriterier for tildeling av tjenester. Kriteriene for tildeling har stor betydning for den helsefaglige vurdering som gjøres, og for brukerens forventninger til den tjenesten som han eller hun skal motta.

Vedtaket bør derfor også si noe om hvilke vurderinger som er gjort ut fra lokale tildelingskriteriene.

Vedtaket skal således ivareta flere hensyn på en og samme tid. Et vedtak skal:

- si noe om hvilken lovtekst det er tatt utgangspunkt i, og hvilke vurderinger som er gjort i forhold til denne
- si noe om hvilke vurderinger som er gjort i forhold til lokale kriterier for tildeling
- være forståelig for brukeren, og være så klart formulert at brukeren med sikkerhet vet hva han eller hun får, og hva det eventuelt er gitt avslag på
- inneholde alle de forhold som har betydning for vurderingen av brukerens behov, og tildelingen av tjenester
- fungere som en bestilling til utførerne som skal utføre tjenesten

Ut fra dette går det fram at vedtaket er en bindende juridisk forpliktelse fra kommunens side overfor brukeren. Vedtaket skal ta utgangspunkt i brukers søknad og brukers behov. Alt brukeren har søkt om skal realitetsbehandles, og tas inn i den vurdering som ligger til grunn for vedtaket. Dersom brukeren får avslag på noe av det det er søkt om, skal avslaget begrunnes.

Vedtaket skal til enhver tid avspeile brukerens behov. Det blir derfor viktig at det på forhånd er klart, både for bestiller og utfører, hvor store endringer i brukerens tilstand som må til før det er behov for å skrive et nytt vedtak. En problemstilling som kommunene bør ta opp i denne sammenheng er hvordan bestiller skal få oppdatert og relevant informasjon om brukerens tilstand. Dette gjelder både ved en første gangs vurdering av brukeren, og ved senere *endringer* i helsetilstand.

Det sier seg selv at å formulere vedtak som imøtekommer de krav som stilles og alle de hensyn som må tas er en krevende oppgave. Her

presenteres ingen oppskrift på hvordan et godt vedtak bør se ut, men i *kapittel 6.3* vises det til flere eksempler.

6.2 Behandling av klager

Behandling av klager er blant de saksbehandlingsoppgaver som ligger til tildelingskontoret eller bestiller i smått. Det er på det rene at tildelingskontoret skal behandle klager på det vedtak som er fattet. Klagebehandlingen kan imidlertid også innbefatte klager på utførelsen av tjenesten av et visst omfang eller karakter.

Ut fra det vi har erfart har kommunene noe ulik praksis når det gjelder klager på utførelsen av tjenesten. Noen kommuner praktiserer en ordning hvor alle typer klager går til bestiller. Begrunnelsen for dette er at det er enklest for brukeren. Andre kommuner holder fast på at klager på samspillet mellom utfører og bruker er utførers bord, og at det ikke er nødvendig at bestiller involverer seg i dette. Derrest er det kommuner som har en ordning hvor utfører selv tar imot, registrerer og følger opp klager som omhandler utførelsen av tjenesten, hvor det alltid sendes en kopi av klagen til bestiller.

På grunn av disse ulikehetene i praksis i når det gjelder klagebehandling kan det være viktig å presisere at bestiller har et særskilt kontrollansvar, men at bestiller ikke nødvendigvis må behandle enhver klage.

6.3 Henvisninger og litteratur om saksbehandling

Saksbehandling

Love

Nettsteder: Lov om helsetjenesten i kommunene:

<http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftdles?doc=/usr/www/lovdata/all/nl-19821119-066.html&dep=alle&titt=kommunehelseloven&>

Lov om sosiale tjenester: <http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftdles?doc=/usr/www/lovdata/all/nl-19911213-081.html&dep=alle&titt=sosiale+tjenester&>

Lov om behandling av personopplysninger:

<http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftdles?doc=/usr/www/lovdata/all/nl-20000414-031.html&dep=alle&titt=personopplysninger&>

Lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger:

<http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftdles?doc=/usr/www/lovdata/all/nl-20010518-024.html&dep=alle&titt=helseregistre&>

Lov om helsepersonell:

<http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftdles?doc=/usr/www/lovdata/all/nl-19990702-064.html&dep=alle&titt=lov+om+helsepersonell&>

Lov om pasientrettigheter:

<http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftdles?doc=/usr/www/lovdata/all/nl-19990702-063.html&dep=alle&titt=pasientrettigheter&>

Lov om statlige tilsyn med helsetjenesten:

<http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftdles?doc=/usr/www/lovdata/all/nl-19840330-015.html&dep=alle&titt=statlige+tilsyn&>

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven):

<http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftdles?doc=/usr/www/lovdata/all/nl-19670210-000.html&dep=alle&titt=behandlingsm%c5ten+i+forvaltningsaker&>

Lov om offentlighet i forvaltningen:

<http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftdles?doc=/usr/www/lovdata/all/nl-19700619-069.html&dep=alle&titt=offentlighetsloven&>

Forskrifter

Nettsteder: Forskrift om vederlag for opphold i institusjon:
<http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovdata/for/sf/hd/hd-19950426-0392.html&dep=alle&titt=vederlag+for+opphold+i+institusjon&>

Forskrift om beregning av fribeløp og vederlag for korttidsopphold og dag- og nattopphold i institusjon:
<http://www.helsetilsynet.no/regelver/rundskri/1995/i-0495.htm>

Forskrift om individuelle planer etter helselovgivningen:
<http://www.lovdata.no/for/sf/hd/hd-20010608-0676.html>

Forskrift om habilitering og rehabilitering:
<http://odin.dep.no/hd/norsk/publ/veiledninger/030051-200004/index-dok000-b-n-a.html>

Forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenesten:
<http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/hd/2002/publ/042051-200004/index-dok000-b-n-a.html>

Ny forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene (innledning med presiseringer og link til selve forskriften):
<http://odin.dep.no/sos/norsk/publ/rundskriv/044041-250009/index-dok000-b-n-a.html>

Rundskriv

Rundskriv om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene:
<http://odin.dep.no/sos/norsk/publ/rundskriv/030005-994088/index-dok000-b-n-a.html>

Rundskriv til lov om sosiale tjenester om Omsorgslønn:
<http://odin.dep.no/sos/norsk/publ/rundskriv/030081-990006/index-dok000-b-n-a.html>

Nettsteder: Rundskriv til lov om sosiale tjenester om Brukerstyrt personlig assistanse:
<http://odin.dep.no/sos/norsk/publ/rundskriv/030001-990057/index-dok000-b-n-a.html>

Rundskriv til lov om pasientrettigheter:
<http://odin.dep.no/hd/norsk/publ/rundskriv/030061-250011/index-ind001-b-n-a.html>

Nettsteder: Rundskriv til lov om helsepersonell:
<http://odin.dep.no/hd/norsk/publ/rundskriv/030061-250023/index-dok000-b-n-a.html>

Rundskriv til forskrift om habilitering og rehabilitering:
<http://odin.dep.no/hd/norsk/publ/rundskriv/030051-250005/index-dok000-b-n-a.html>

Veileder i saksbehandling og dokumentasjon

Innhold: Veileder i saksbehandling og dokumentasjon fra Sosial og helsedirektoratet

Nettsteder: <http://www.shdir.no/index.db2?id=4644>

Eksempel på tildelingskriterier

Innhold: Eksempel på kriterier for tildeling fra Trondheim og Sandefjord kommuner

Nettsteder: Trondheim:
http://www.trondheim.kommune.no/psmaler/tekst_og_bilde.asp?thi_sld=998852105
Sandefjord:
<http://www.sandefjord.kommune.no> (søk på kriterier)

Innhold: Eksempel på kriterier for tildeling av alle pleie –og omsorgstjenester i Bærum kommune

Nettsteder: [Kriterier for tildeling av alle pleie –og omsorgstjenester i Bærum kommune](#)

Eksempel på rutiner for mottak av søknader

Innhold: Eksempel på rutiner for mottak av søknader i Bergenhus bydel i Bergen

Nettsted: [Rutiner for mottak av søknader i Bergenhus bydel](#)

Eksempel på sjekkpunktliste for vurderingsbesøk

Innhold: Eksempel på sjekkpunktliste for vurderingsbesøk i Bergenhus bydel i Bergen:

Nettsted: [Sjekkpunktliste for vurderingsbesøk i Bergenhus bydel](#)

Eksempel på søknadsskjema

Innhold: Eksempel på søknadsskjema fra enhet for behovsvurdering og tjenestetildeling i Kristiansand kommune (klikk på søknadsskjema).

Nettsteder: <http://www.kristiansand.kommune.no/default.asp?id=7255>

Eksempel på klageskjema

Innhold: Eksempel på klageskjema fra Kristiansand kommune (klikk på klageskjema)

Nettsteder: http://www.kristiansand.kommune.no/doc_inter/7255_klageskjema.doc

Veileder for saksbehandling

Innhold: Veileder for saksbehandling innen pleie og omsorg og rehabilitering, Bærum kommune

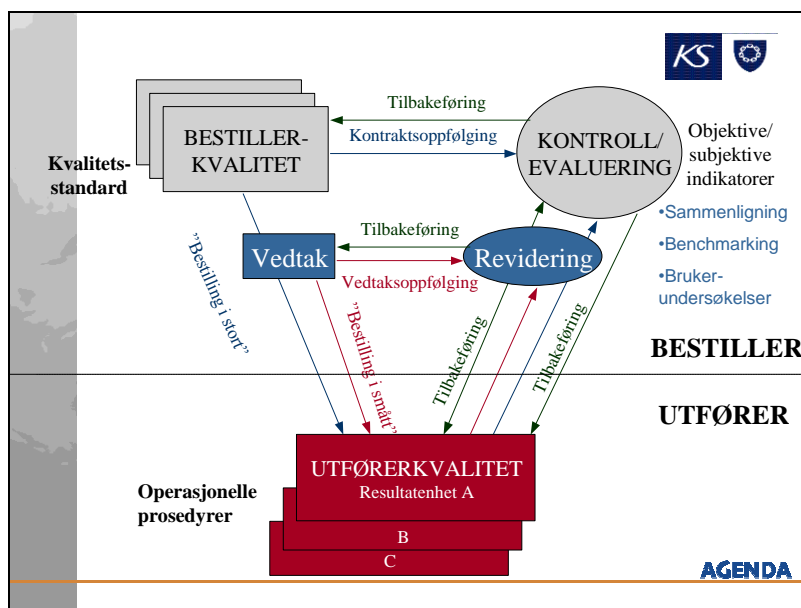
Nettsteder: http://www.baerum.kommune.no/files/Veilederen_med_linker_februar_04_2.doc

7**Kvalitet****7.1 Bestillerkvalitet og utførerkvalitet**

Innføringen av en bestiller-utfører-modell får også konsekvenser for kvalitetsarbeidet innefor pleie- og omsorgssektoren. Modellen tydeliggjør hvem som har ansvaret for å *definere* og *levere* et kvalitativt riktig tilbud til kommunens innbyggere.

For å kunne beskrive dette på en god måte, skilles det mellom bestillerkvalitet og utførerkvalitet. Hensikten med å innføre et slikt skille er å sette fokus på hvilke aspekter ved kvalitetsarbeidet i kommunen bestiller har ansvar for, og hvilke aspekter utførerne har ansvar for. Dette er hovedtema for dette kapittelet.

Det går også nærmere inn på hva som menes med kvalitetsstandarder, og sammenhengen mellom kvalitetsstandarder kan og bestillerkvalitet. For å synliggjøre dette knyttes forklaringen til figur 7.1. I tillegg til dette berøres ulike måter å måle kvalitet på.

Figur 7.1 Illustrasjon bestillerkvalitet og utførerkvalitet^{xxiv}

7.2 Bestillerkvalitet

Bestillers oppgave i forhold til kvalitetsarbeidet i kommunen er å definere og fastsette kvalitetsnivået på pleie og omsorgstjenestene. Det er dette som kan kalles bestillerkvalitet. Ut fra hva som tidligere er sagt om bestilling i stort og bestilling i smått er dette en oppgave for bestiller i stort. (Jamfør kapittel 4)

Enkelt sagt, er bestillers oppgave å definere hva slags kvalitetsstandard kommunen skal ha på sine pleie- og omsorgstjenester. Det bør defineres en egen kvalitetsstandard for hver tjeneste. En kvalitetsstandard for hjemmetjenesten bør blant annet si noe om hvor ofte brukeren skal få hjelp til rengjøring, hvor mange timer hjelp som er minimum, hvilke oppgaver hjemmetjenesten kan gjøre og hvilke oppgaver som ikke er hjemmetjenestens ansvar. Innenfor institusjonsomsorgen og i boliger med heldøgns pleie vil det også være behov for å definere hva som er riktig kvalitet. Mange kommuner har etter hvert valgt å kommunisere dette til innbyggerne gjennom serviceerklæringer.

Et godt utgangspunkt for arbeidet med definere en kvalitetsstandard er å ta tak i hva som er nødvendig helsehjelp, og hva som er kommunens ansvar i forhold til å gi innbyggerne de pleie- og omsorgstjenester det er behov for. Det kvalitetsnivået som standarden er et uttrykk for må dessuten sees i sammenheng med kommunens økonomiske situasjon.

Proessen med å definere en kvalitetsstandard viser seg ofte å være en nyttig øvelse, både for bestillerne og for utførerne. Både bestiller og utfører bør derfor involveres i dette arbeidet. Standarden for hver tjeneste skal også vedtas politisk. Det er politikernes oppgave å fastsette kvalitetsnivået på pleie- og omsorgstjenestene i kommunen, mens det er bestillers oppgave å effektivere dette vedtaket.

Som det framgår av figuren ovenfor består bestillingen på overordnet nivå i at bestiller inngår en avtale eller en kontrakt med en eller flere utførere om retten til å levere en bestemt tjeneste på et område. Det er bestillers oppgave å påse at kvaliteten som leveres er i samsvar med den kvalitet som er bestilt. Denne kvalitetskontrollen foregår på to nivåer - systemnivå og individnivå, framstilt som den store og den lille trekanten i figuren 7.1.

7.2.1 Kvalitetskontroll på systemnivå

Kvalitetskontrollen på systemnivå innebærer en gjennomgang og kontroll av rutiner, prosedyrer og utførernes kvalitetssikringssystemer. En måte å foreta en slik kvalitetskontroll på, er å gjennomføre såkalte kvalitetsrevisjoner. Utgangspunktet for kvalitetsrevisjonen er en gjennomgang av utførernes virksomhet, gjerne i samarbeid med utførerne, med sikte på å kartlegge uheldige forhold eller avvik. Etter at en slik kartlegging er gjort utarbeides en handlingsplan hvor det nedfelles hvilke tiltak som må settes i verk for å forbedre forholdene. Ansvar for å foreta regelmessige kvalitetsrevisjoner bør ligge hos bestiller i stort.

Eksempel på et system for kvalitetsrevisjon finnes i *kapittel 7.5*

En kvalitetskontroll på systemnivå har sammenheng med oppfølgingen av en eventuell kontrakt med utfører. Ideelt sett bør det foregå en kontinuerlig kvalitetsutvikling i samhandlingen mellom bestiller og utfører. Dersom det påvises avvik eller svakheter i kvalitetssystemet bør utfører få mulighet til å forbedre disse før eventuelle sanksjoner settes i verk.

Flere kommuner har gode erfaringer med å etablere et kvalitetsutvalg som er overordnet det enkelte tjenestested.

7.2.2 Kvalitetskontroll på individnivå

Kvalitetskontrollen på individnivå innebærer en gjennomgang og kontroll av "bestillingen i smått". Det vil si om utførerne gjør den jobben som skal gjøres i forhold til vedtaket. Sentrale spørsmål for bestiller i denne sammenheng kan være:

- Får brukeren den tjenesten han eller hun skal ha, i henhold til vedtaket?
 - Finnes det avvik? Hva består avvikene i?
-

- Er avvikene så store at det bør resultere i sanksjoner mot utfører?

I et system hvor pengene følger vedtaket bør ikke utfører få betalt for vedtak som ikke er utført på skikkelig måte, eller vedtak som ikke er utført i det hele tatt.

7.3 Utfører kvalitet

Med utfører kvalitet menes den kvalitet som utførerne leverer på sine tjenester. Utfører kvalitet er den kvaliteten utførerne forplikter seg til å levere. Enkelt sagt skal utførerne, som et minimum, levere tjenesten til den kvalitet som bestiller har bestilt. Utførerne kan ha et kvalitetsnivå som er høyere enn det bestiller har bestilt, så lenge dette ikke får konsekvenser for de økonomiske rammene eller likebehandlingen av brukerne.

Merknad [SP11]: Her bør du knytte noen ord til forpliktelsen – dvs. ulikheter i forhold til om det er en intern eller ekstern utfører.

Hver enkelt utførerenhet skal ha et helhetlig kvalitetssystem som ivaretar alle aspekter ved tilbudet til brukerne. Dette betyr at utfører må ha nedfelt alle nødvendige rutiner og prosedyrer, og samlet disse i et tilgjengelig og oversiktlig kvalitetssystem, i tråd med forskrift om internkontroll. For at kvalitetsarbeidet skal få den nødvendige oppmerksomhet bør det også oppnevnes en ansvarlig for kvalitetsarbeidet på hver utførerenhet.

Erfaring viser dessuten at det ofte er utfører som oppdager feil eller svakheter i kontrakten med bestiller (på overordnet nivå) eller i vedtakene (på individnivå). Det er derfor svært viktig med en god dialog mellom bestiller og utfører med sikte på å fremme kvalitetsutvikling for begge parter. Slike forhold bør også beskrives og avtales i kontrakten.

Det finnes svært mye litteratur om oppbygging av kvalitetssystemer for pleie- og omsorgssektoren, kvalitets sikring og kvalitetsutvikling. Det går ikke nærmere inn på disse her, men henvises til følgende nettsider:

Merknad [SP12]: Hvor?

7.4 Kvalitetsmålinger

De senere årene har temaet kvalitet i pleie- og omsorgssektoren fått mye oppmerksomhet. Dette har medført et stort fokus på ulike former for kvalitetsmålinger. Kommunene i referansegruppen framhever at kvalitetsmålinger er svært nyttige verktøy for å få kunnskap om det objektive kvalitetsnivået på tjenesten og brukernes tilfredshet med tjenesten. De understreker imidlertid at slike målinger ikke skaper kvalitet i seg selv. Det er de grunnleggende verdier og holdninger som de ansatte i tjenesten bærer med seg som skaper den virkelige kvaliteten.

Svært mange kommuner har etter hvert foretatt ulike former for kvalitetsmålinger innenfor både hjemmetjenester og institusjonsomsorg, blant annet i regi av effektiviseringsnettverkene til Kommunenes

Sentralforbund. Som et ledd i effektiviseringsnettveksprosjektet har KS utarbeidet veiledningsmateriale og maler for gjennomføring av kvalitetsundersøkelser. Dette materialet er nå samlet under www.bedrekommune.no. På denne portalen kan alle kommuner kartlegge kvalitet og gjennomføre nettbaserte brukerundersøkelser i skole, pleie- og omsorg, barnehage, barnevern, sosialtjeneste og byggesak. Her kan brukerne svare direkte på nettet, og kommunene kan også sammenligne resultater med andre kommuner og mellom egne tjenester. Portalen gir også alle brukere, presse folkevalgte og andre muligheter for å se på gjennomførte kartlegginger både for ressursinnsats, objektiv kvalitet og hva brukerne mener om tjenestene.

I denne veilederen vil vi kun framheve forskjellen på objektiv kvalitet og opplevd kvalitet.

7.4.1 Objektiv kvalitet

Objektiv kvalitet er størrelser som enkelt kan telles og måles. Eksempler på forhold ved tjenesten som inngår i den objektive kvaliteten er:

- antall søknader
- antall avslag
- antall klager
- saksbehandlingstid
- iverksettingstid
- dekningsgrader
- andel ansatte med fagutdanning
- frammøte til avtalt tid
- stabilitet i personalet rundt den enkelte bruker
- antall liggedøgn

Flere kommuner har innført elektroniske journal- og informasjonssystemer hvor man på en enkelt og tidsbesparende måte kan få ut data om den objektive kvaliteten på tjenesten.

7.4.2 Opplevd kvalitet

Opplevd kvalitet er den kvalitet som bare kan måles gjennom å spørre brukerne. Det finnes etter hvert svært mange gode verktøy som kartlegger brukernes tilfredshet med tjenesten. Brukerundersøkelser i form av spørreskjema er hyppig brukt, men det er også flere kommuner som velger å kombinere brukerundersøkelser med dybdeintervju.

Et dilemma når det gjelder brukertilfredshetsmålinger i pleie- og omsorgstjenesten er at en stor andel av brukerne ikke er i stand til å svare på et spørreskjema eller gjøre rede for sin opplevelse av kvaliteten på tjenestetilbudet. En mulighet til å kompensere for denne ulempen er å gjennomføre tilfredshetsmålinger blant pårørende, eller la nøytrale observatører foreta kvalitetsundersøkelser.

Eksempler på forhold ved tjenesten som inngår i den opplevde kvaliteten er brukerens tilfredshet med:

- pleie og omsorgstilbudet helhetlig sett
- hjelpen til personlig hygiene, og å gjøre dagligdagse gjøremål
- personalets behandling
- mulighetene for medbestemmelse
- informasjon
- samordning i forhold til andre tjenestetilbud

Og dessuten brukerens opplevelse av:

- trivsel
- trygghet
- rettsikkerhet
- det å bli møtt med respekt

Objektiv og opplevd kvalitet gir samlet sett et svært godt bilde av kvalitetsnivået på tjenesten. Omfanget av de data som er samlet inn i norske kommuner de senere årene gjør det mulig å foreta systematiske sammenligninger, både mellom utførerenheter internt i kommunen og mellom kommuner. Dette gjør det igjen mulig å foreta analyser av hvem som driver best, hvem som har høyest effektivitet, hvem som har de mest tilfredse brukere osv.

Data på objektiv og opplevd kvalitet er svært nyttig styringsinformasjon for både bestiller og utførere. Kvalitetsdata kan benyttes som utgangspunkt for utførere som ønsker å forbedre og utvikle sin drift. Gjennom systematisk sammenligning av virksomheter blir det helt tydelig hvilke andre utførere man har noe å lære av og hvor man selv har et forbedringspotensial. Det er nettopp dette læringspoenget som er den viktigste ambisjonen med Effektivitetsnettverkens arbeid.

Videre kan kvalitetsdata benyttes av bestiller for å vurdere om kvaliteten på tjenesten er god nok, og om det er uønskede forskjeller mellom utførerenhetene i kommunen.

7.5 Henvisninger og litteratur om kvalitet

Kvalitet

Avtale mellom Regjeringa og Kommunenes Sentralforbund om utvikling av dei kommunale pleie- og omsorgstenestene.

Innhold: Avtalen mellom KS og Sosialdepartementet:

Nettsteder: [AVTALE OM KVALITETSUTVIKLING I PLEIE- OG OMSORGSTENESTENE](#)

Kvalitet og service med brukeren i sentrum

Innhold: Idéhåndbok med praktiske tips og gode råd om metoder som brukes av norske kommuner.

Nettsteder: [KPMG Tønsberg](#)
<http://www.ks.no/upload/4368/kvalitet.doc> (kortversjon)

Individuelle planer – et verktøy for bedre tjenesteyting og ressursutnyttelse

Innhold: Et eget konsept for individuelle planer er implementert og prøvet ut tverretattlig i Tvedestrand kommune som har fått betegnelsen "IPA tilrettelegger". Konseptet er utviklet av Rehab-Nor.

Nettsteder: <http://www.hf.hio.no/ergo/rehab/RehabNorCV.html>
<http://www.ks.no/fylkene/prosjektDB/detaljer.asp?nr=014011>
(prosjektomtale)

Individuelle planer med fokus på livskvalitet

Innhold: Individuelle planer med fokus på livskvalitet - Verktøy for bedre tjenesteyting og ressursutnyttelse. Hva kan oppnås ? Hva kreves ? Utarbeidet av Rehab-nor AS , 2003

Nettsteder: <http://www.ks.no/fylkene/prosjektDB/detaljer.asp?nr=014011>
(prosjektomtale)
<http://www.ks.no/upload/17645/Sammendragrapport1.pdf>
(sammendrag)
http://www.ks.no/upload/43414/014011Rapport_IPA.pdf (rapport)

Eksempel på individuelle planer

Innhold: Eksempel på individuelle planer fra Trondheim kommune

Nettsteder: http://www.trondheim.kommune.no/psmaler/tekst_og_bilde.asp?thisId=1049093829

Innhold: Eksempel på individuell plan fra Tvedestrand kommune

Nettsteder: <http://www.tvedestrand.kommune.no> (søk etter individuell plan)

Bedre kvalitet gjennom økt kompetanse

Innhold: Prosjekt gjennomført av Undervisningssykehjemmet i Songdalen, med sikte på å undersøke i hvilken grad et konkret kompetanseutviklingsprogram bidrar til utvikling av etisk kunnskap.

Deltagende kommuner: Søgne, Vennesla, Mandal og Lindesnes kommune.

Nettsteder: <http://www.ks.no/fylkene/prosjektDB/detaljer.asp?nr=011015> (prosjektomtale)

Nye styringssystemer i hjemmetjenesten

Innhold: Rapporten som utgangspunkt i de føringer som kommer fra sentrale myndigheter når det gjelder kvalitetsarbeid, og sammenholdt dette med synspunkter og perspektiver som kommer "nedenfra". Rapporten er utarbeidet av NOVA.

Nettsteder: <http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=6507>

Kvalitet og service med brukeren i sentrum

Innhold: Idehåndbok som presenterer og evaluerer de mest brukte metodene for kvalitetsutvikling i norske kommuner, utarbeidet av KPMG.

Nettsteder: <http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=6516>

Tjenestekvalitet ved hjelp av indikatorer

Innhold: Lærebok med arbeidsopplegg for utvikling av kvalitetsindikatorer og en presentasjon av resultatet av utviklingsarbeidet der metoden er anvendt. Utarbeidet av Vestlandsforskning og Agenda Utredning og Uvikling.

Nettsteder: <http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=6518>

Kvalitet, organisering og effektivitet i pleie- og omsorgssektoren

Innhold: Er penger alt? Kvalitet, organisering og effektivitet i pleie- og omsorgssektoren. SNF-rapport nr. 2/99.

Nettsteder: <http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=649> (prosjektomtale)

Eksempel på kvalitetssystem

Innhold: Kvalitetssystem for pleie, omsorg og rehabilitering i Tvedestrand kommune.

Nettsteder: <http://www.tvedestrand.kommune.no> (søk etter kvalitetssystem)

Hefte om indikatorer og måling av kvalitet på kommunale tjenester

Innhold: Glupe spørsmål, gode svar, bedre kvalitet. Et hefte om indikatorer og måling av kvalitet på kommunale tjenester. Kommuneforlaget, 1999. Heftet er myntet på politikere og andre som ønsker et lite innblikk i hva metoden innebærer og hva den kan brukes til.

Nettsteder: www.kommuneforlaget.no

Eksempel på kvalitetsstandard for praktisk hjelp i hjemmet

Innhold: Trondheim kommunes kvalitetsstandard for praktisk hjelp i hjemmet:

Nettsteder: http://www.trondheim.kommune.no/psmaler/tekst_og_bilde.asp?thisId=978958298

Aktuelle nettsteder med informasjon om kvalitetsarbeid i kommunene

Effektiviseringsnettverkene: <http://www.ks.no/templates/Topic.aspx?id=4329>

Ny kvalitetsportal: <http://www.bedrekommune.no/>

St. meld 45 (2002-2003), kvalitetsmeldingen:

<http://odin.dep.no/sos/norsk/publ/stmeld/044001-040006/index-hov002-b-n-a.html>

8

Finansiering

Dersom prinsippene i bestiller-utfører-modellen følges fullt ut, vil dette kunne innebære et ny tilnærming til den økonomiske styringen av kommunen, sett i forhold til tradisjonell budsjettstyring.

Den rolledeling som bestiller-utfører-modellen introduserer legger rette for et system hvor pengene følger brukeren. Men for at pengene skal kunne følge brukeren er det nødvendig for kommunen å prise tjenesten på en eller annen måte. Prising av tjenesten forutsetter at man vet hva tjenesten faktisk koster. Dette er noe helt annet enn at hjemmetjenesten får et budsjett for å yte hjemmetjenester til er mer eller mindre kjent antall brukere i en sone, eller at sykehjemmet får et driftsbudsjett for å gi et pleie og omsorgstilbud til et bestemt antall beboere. Med utgangspunkt i et slikt resonnement har flere kommuner etter hvert beregnet *enhetspriser* eller *gruppestykkpriser* for sine pleie- og omsorgstjenester.

8.1 Utarbeidelse av enhetspriser og gruppestykkpriser

Enhetspriser, dvs., blir ofte beregnet med grunnlag i en aktivitetsbasert kalkyle, hvor de ulike aktiviteter som inngår i en tjeneste prissettes. Enhetsprisene oppgis oftest som en timepris i hjemmetjenesten eller som en døgnpris i institusjon. Gruppestykkpris er beregnet med grunnlag i en klassifisering av brukere i pleiegrupper. Klassifiseringen er gjerne basert på bestillerkontorets målinger av brukernes funksjonsnivå. Den enkelte gruppe gis en gruppestykkpris, og pengene følger bruker som inntekt for den utførende enhet.

Erfaringer viser at prosessen med å utarbeide enhetspriser og gruppestykkpriser ofte er svært nyttig, og bidrar til å gi en bedre økonomiforståelse enn tidligere.

Kristiansand kommune har utarbeidet en modell for beregning av enhetspriser. Modellen innebærer at det dannes enhetskostnader knyttet til aktiviteter hos utfører. Utfører blir gitt en aktivitetsbasert finansiering hvor inntektene baseres på antall timer hjelp til hver bruker/beboer. For å få bygget opp modellen må det beregnes tidsforbruk på alle aktiviteter som inngår i tjenesten. Dette forutsetter en nøyaktig registrering av brukerrettet tid. Den brukerrettede tiden blir dermed grunnlaget for betalingen til utførerne.

Modellen krever også at kommunen har full oversikt over de faktiske kostnadene som er knyttet til omsorgstjenestene, og at tildelingskontoret har full oversikt over kostnadene knyttet til de vedtak og tjenester som er har bestilt. Tildelingskontoret må framskrive behovet og omfanget av vedtakene for å ha oversikt over ledig kapasitet og muligheter for å bestille nye tjenester. En ytterligere beskrivelse av modellen finnes i *kapittel 8.3*.

En annen variant for prising av pleie-og omsorgstjenester er utviklet i Trondheim. Denne modellen kalles for gruppestykkpris. Gruppestykkpris er beregnet med grunnlag i en klassifisering av brukere i pleiegrupper. Klassifiseringen er basert på bestillerkontorets målinger av brukernes funksjonsnivå. Ut fra erfaringsmateriale er det utarbeidet normer for beregning av timeressursen for ulike kategorier av brukere innenfor de ulike tjenestetilbudene. Den enkelte gruppe av brukere gis en gruppestykkpris, basert på normer for beregning av timeressursen. Pengene følger deretter bruker som inntekt for den utførende enhet.

Denne modellen inneholder også kompensasjonsordninger og vurderinger i forhold til de grupper av brukere hvor tildelingskontorets kartleggingsverktøy ikke fanger opp ulike funksjonsnivåer (dette kan være psykisk utviklingshemmede, brukere med psykiske lidelser eller

Merknad [SP13]: Kan du knytte noen ord til IPLOS her? Så vidt jeg vet tar gruppeprissystemet i Trondheim utgangspunkt i dette.

spesielt krevende brukere).

8.2 Økonomistyring

Etter at enhetspriser eller gruppestykkpriser er beregnet ligger det til rette for at kommunen kan drive økonomistyring på grunnlag av dette.

Eksempelvis vil det være det enkelt å beregne hvor mange vedtakstimer kommunen har mulighet til å innvilge, uten å gå ut over de økonomiske rammene, når man først har en definert timepris på hjemmetjenestene.

I et system hvor pengene følger brukeren skal pengene i prinsippet følge med vedtaket. Det betyr at utfører hele tiden får tilført de nødvendige midler for å få utført tjenesten. Dersom det bestilles flere vedtakstimer enn utfører har personale nok til å få utført, får utfører tilført midler til å ansette flere folk. I prinsippet skal utfører starte hvert driftsår uten tilføring av midler (null i budsjett). Utfører er først nødt til å utføre/selge tjenesten for å dekke opp sine kostnader.

I et system hvor pengene følger brukeren, og hvor styringen av virksomhetene foregår på grunnlag at dette vil det være helt andre logikker som ligger til grunn for utviklingen av utførerne enn i et tradisjonelt budsjettstyringssystem. Nettopp derfor bør det etableres et insentivsystem som reduserer utførernes lyst til å maksimere egne interesser på bekostning av kommunens interesser. Insentivsystemene bør også bygges opp på en slik måte at gode resultater belønnes, for eksempel ved at overskudd beholdes.

For at den økonomiske styringen skal ivaretas i et slikt system, er det av essensiell betydning at budsjettet ligger hos bestiller. Kommunene i referansegruppen understreker meget tydelig at dette er en forutsetning for å ha økonomisk styring i en bestiller-utfører-modell. I dette ligger også at bestiller må ha budsjettansvar, og sørge for at det er samsvar mellom budsjettet og omfanget av vedtakene.

Dersom behovet øker, og bestiller må fatte flere vedtak enn det de økonomiske rammene gir rom for, er det bestillers oppgave å rapportere om at det er et gap mellom ressurser og behov til politikerne. Deretter må politikerne avgjøre om gapet skal dekkes inn ved å tilføre friske midler, om kvalitetsstandarden skal senkes, eller om kriteriene for tildeling skal strammes inn.

8.3 Henvisninger og litteratur om finansiering

Finansiering

Når brukerbehov utløser penger - kost –nyttevurdering av ulike modeller for innsatsstyrt finansiering

Innhold: Rapport utarbeidet av Price Waterhouse Coopers (2003)

Deltagende kommuner: Trondheim og Kristiansand

Nettsteder: <http://odin.dep.no/archive/krdvedlegg/01/21/narbr071.pdf> (direkte link til rapporten)
<http://www.ks.no/fylkene/prosjektDB/detaljer.asp?nr=024004> (prosjektomtale)

Modeller for beregning av enhetspriser og gruppestykkpris for kommunale tjenester

Innhold: Rapport fra Ernst & Young (2001-2002) som beskriver arbeidet med å utvikle en kalkylemodell for innsatsstyrt finansiering av hjemmebaserte omsorgstjenester i Kristiansand kommune.

Nettsteder: <http://odin.dep.no/archive/krdvedlegg/01/21/krist056.pdf>
http://www.ey.com/global/content.nsf/norway/norway_home
<http://www.ks.no/fylkene/prosjektDB/detaljer.asp?nr=014026> (prosjektomtale)

Innhold: Beskrivelse av Trondheims kommunes modell for gruppestykkpris

Nettsteder: <http://www.r-devold.no/> (klikk på BUDDHA og gruppestykkpris i høyremenyen)

Innsatsstyrt finansiering i Kristiansand kommune

Innhold: Saksframlegg om innsatsstyrt finansiering i Kristiansand kommune, behandlet i helse –og sosialstyret 05.11.02

Nettsteder: http://pa.kristiansand.kommune.no/politiske_saker/default.asp

Innhold: Innsatsstyrt finansiering av hjemmebasert omsorg i Kristiansand kommune, Ernst&Young, 2002

Nettsteder: <http://odin.dep.no/archive/krdvedlegg/01/21/krist056.pdf>
http://www.ey.com/global/content.nsf/norway/norway_home
<http://www.ks.no/fylkene/prosjektDB/detaljer.asp?nr=014026> (prosjektomtale)

Erfaringer med ulike betalings- og finansieringsformer

Innhold: Erfaringer med ulike betalings- og finansieringsformer. SNF-rapport 29/99.

Nettsteder: <http://www.ks.no/fylkene/prosjektDB/detaljer.asp?nr=974008>
(prosjektomtale)

Bestillerbudsjett og aktivitetsbaserte inntekter

Innhold: Orienteringssak om bestillerbudsjett og aktivitetsbaserte inntekter i Stavanger kommune i 2003.

Nettsteder: <http://www.stavanger.kommune.no> (skriv 027145/03 i søkefeltet nederst på hjemmesiden)

Redskap for beregning av kostnader i hjemmetjenesten

Innhold: Et redskap for beregning av kostnader fra Det Svenska Kommunforbundet

Nettsteder: <http://www.svekom.se/vard/aldre/rekrytera/Hemtj%20timmen%204%20feb.pdf>

Beregning av timepriser for hjemmehjelp i Danmark

Innhold: Database for beregning av kommunale timepriser for hjemmehjelp m.m. i danske kommuner

Nettsteder: <http://www.fritvalgsdatabasen.dk/Forside/default.asp>

Rapport for innføring av brukervalg Oslo kommune

Innhold: Rapport for faglig plattform vedrørende innføring av brukervalg Oslo kommune, byrådsavdeling for service- og organisasjonsutvikling. Fra bruker til forbruker

Nettsteder: <http://odin.dep.no/archive/krdvedlegg/01/21/oslob063.pdf>

Andre aktuelle nettsteder

www.kristiansand.kommune.no

www.stavanger.kommune.no

www.trondheim.kommune.no

9 Konkurransesponering – ulike former for konkurranse

9.1 Sammenhenger mellom bestiller-utfører-organisering og konkurransesponering

Bestiller-utfører-organisering er en forutsetning for å kunne drive konkurransesponering, fordi det å skille mellom forvaltning og drift gjør det mulig å drive reell konkurranse mellom utføreneheter.^{xxv}

I dette kapitlet fokuseres det først og fremst på konkurransesponering i betydningen ”*innføring av markeder og konkurranse i offentlig tjenesteproduksjon*”.^{xxvi} Her er det viktig å understreke at konkurransesponering *ikke* innebærer en privatisering av *ansvaret* for tjenesten. Konkurransesponering kan imidlertid innebære en privatisering av selve *tjenesteproduksjonen* dersom denne blir satt ut til private.

Studier som er gjort på konkurransesponering viser at det er konkurransen i seg selv som er virkningsfull, og at det spiller mindre rolle om driften ivaretas av en privat eller offentlig utfører.^{xxvii}

Ut fra definisjonen av konkurransesponering i NOU 19:2000 finnes det 4 ulike konkurranseformer:

- Bygging av markeder
- Systematisk prestasjonssammenligning (benchmarking)
- Friere brukervalg
- Anbudskonkurranse

I tillegg til disse fire introduseres også en femte konkurranseform som vi finner det riktig å inkludere i dette bildet, nemlig utfordringsrett.

9.2 Litteratur og henvisninger om konkurransesponering

Konkurransesponering generelt

NOU 19:2000 – bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?

Innhold: Utredning om konkurransesponering

Nettsteder: <http://odin.dep.no/aad/norsk/publ/utredninger/NOU/002001-020003/index-ind001-b-n-a.html> (direkte link til utredningen)

Erfaringer fra andre land

Innhold: Om konkurranseeksponering i Danmark

Nettsteder: <http://www.udbudsportalen.dk/>

Aktuelle nettsteder med informasjon om konkurranseeksponering

Kommunenes Sentralforbund: www.ks.no og
<http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=7676>

Effektiviseringsnettverkene: www.bedrekommune.no

Gode eksempler fra kommunene:
<http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=6459>

9.3 Etablering av markeder

I strengeste forstand betyr etablering av markeder å fjerne offentlig monopol (deregulering) Gjennom etablering av markeder introduseres markedsmekanismer på et område hvor dette har vært fraværende tidligere. Bakgrunnen for å etablere markeder er gjerne å fremme mer effektiv produksjon, øke tjenestemangfoldet, øke servicenivået og bedre kvaliteten.

Her utvides betydningen av begrepet til også å inkludere etableringen av interne markeder der kommunens egne utførerenheter konkurrerer med hverandre, om å levere en tjeneste som er konkurransedyktig på pris og kvalitet.

Hensikten med å etablere markeder er gjerne å redusere muligheten for opportunistisk adferd hos utførerne.^{xxviii} Den sentrale antakelsen er at konkurranse mellom utførerne vil skape bedre ytelser.

Betingelser for at markeder skal kunne fungere er at det eksisterer et reelt marked, at bestiller har tilstrekkelig informasjon om kostnader og kvalitetsnivå, og at både bestiller og utfører motiveres av økonomiske insentiver.

9.4 Systematisk prestasjonssammenligning (benchmarking)

Systematisk prestasjonssammenligning eller benchmarking er i bunn og grunn et verktøy for å måle effektivitet og resultatoppnåelse. Utførerenheter sammenlignes med hverandre ut fra oppnådde resultater (pris og kvalitet) og prosesser. Konkurranseeffekten ligger i den belønning eller sanksjon som er resultatet av sammenligningen.

Forutsetningen for å kunne drive med systematisk prestasjonssammenligning er at virksomhetene faktisk har en sammenlignbar drift. I

tillegg må det finnes sammenlignbare og pålitelige data, og det bør være en forutsigbarhet i (og enighet om) hva som skal måles og hvordan.

Bestiller-utfører-modellen legger til rette for å drive systematisk prestasjonssammenligning nettopp fordi tjenesteproduksjonen skilles ut, rendyrkes og gjøres sammenlignbar. I tillegg vil etableringen av en bestillerfunksjon bety at det opprettes en enhet som kan fungere som en nøytral dommer i forhold til konkurransen mellom utførerne.

9.5 Henvisninger og litteratur om systematisk prestasjonssammenligning/ benchmarking

Systematisk prestasjonssammenligning/benchmarking

Benchmarking som begrep og metode i offentlig sektor

Innhold: Sammenlikning, informasjonsdeling, analyse, motivasjon og læring, rapport fra Statskonsult

Nettsteder: <http://www.statskonsult.no/publik/rapporter/1999/1999-05.htm>

Benchmarking som metode i effektiviseringsnettverkene

Innhold: Alt materiale utarbeidet i regi av effektiviseringsnettverkene

Nettsteder: www.bedrekommune.no

Innhold: Har benchmarking noen effekt? Artikkel av stipendiat Jostein Askim, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo basert på erfaringene fra effektiviseringsnettverkene.

Nettsteder: <http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=12127>

9.6 Anbudskonkurranse/konkurranseutsetting

Anbudskonkurranse kjennetegnes ved at flere tilbydere konkurrerer om retten til å produsere en tjeneste. Det er denne formen for konkurranse som ofte benevnes som konkurranseutsetting. Kommunen vil fortsatt ha ansvar for tjenesten gjennom sin rolle som forvalter og myndighetsutøver, mens ansvaret for tjenesteproduksjonen ivaretas av utførerne (kommunale eller private) gjennom en avtale eller kontrakt. Kommunen har ikke lenger arbeidsgiveransvar for personalet dersom driften overlates til private aktører.

Et viktig spørsmål som må avklares forut for en anbudskonkurranse er om kommunen selv skal delta. Dersom kommunen skal levere et tilbud i

egenregi, setter dette spesielt strenge krav til organiseringen av bestillerfunksjoner og utførerfunksjoner for å sikre habilitet og likebehandling i anbudsprosessen.

Det å kunne håndtere en anbudskonkurranse stiller spesielt høye krav til bestillerkompetanse. Bestiller må selv besitte, eller kunne skaffe seg, tilstrekkelig kunnskap om innkjøpsbestemmelser og tjenestens innhold til at det kan utarbeides et solid konkurransegrunnlag og en kontrakt uten smutthull. Opparbeidelsen av en slik bestillerkompetanse vil komme til nytte i forhold til utviklingen av kommunens egen tjenesteproduksjon. Det er likevel viktig å ta kostnadene ved opparbeidelse av bestillerkompetansen i betraktning når kommunen vurderer å gjennomføre en anbudskonkurranse innenfor pleie- og omsorgssektoren.

Et viktig forhold ved anbudskonkurranse er at det settes et kontinuerlig press på pris, kvalitet og kostnadseffektivitet. Det å miste et oppdrag, eller å bli overført til ny utfører dersom jobben ikke gjøres godt nok, er en vedvarende trussel. Trusselen om å bli satt ut på anbud er etter manges mening i seg selv et effektivt pressmiddel som fremmer kostnadsbevissthet på alle nivå, optimal organisering og høy grad av brukerorientering.

Merknad [SP14]: Bør også skrive noen ord om at konkurranstrussel og anbudsprosess kan føre til uro og energilekkasje i den tjenesten som utsettes for dette

9.7 Henvisninger og linker om anbudskonkurranse

Anbudskonkurranse

Arbeidsgiverpolitikk i kommunal og privat drift – eksempler fra privat og kommunalt drevne sykehjem

Innhold: Rapport om arbeidsgiverpolitikk i kommunal og privat drift utarbeidet av SINTEF (2001- 2002). To private og to kommunale sykehjem deltar.

Nettsteder: <http://www.sintef.no/> (søk på "sykehjem i drift" i søkefeltet øverst på siden)

Konkurranseutsetting og nye organisasjonsformer i norske kommuner

Innhold: **Utredning av Leif E. Moland og Hanne Bogen**

Sammendrag av rapporten med hovedkonklusjoner:

Nettsteder: <http://www.fafu.no/pub/rapp/351/Sammendrag.pdf>

Evaluering av konkurranseutsetting og omstilling i Trondheim og Oslo kommuner

Innhold: Hovedrapport basert på tre delrapporter som tar for seg prosesser ved og resultater av konkurranseutsetting og omstilling i de to kommunene. Rapporten er utarbeidet av Asplan Analyse.

Nettsteder: http://www.ks.no/upload/43414/Hovedrapport_Oslo_Trondheim.pdf

Detaljert veileder i konkurranseutsetting

Innhold: Veileder i konkurranseutsetting for Oslo kommune

Nettsteder: <http://odin.dep.no/archive/krdvedlegg/01/21/veile020.doc>
http://www.fiu.oslo.kommune.no/dokumenter/handbok/konkurranseseksjonen/Oslo_kommune_PDF_av_arbeidsbok01.PDF

Virksomhetsoverdragelse

Innhold: Regler rundt virksomhetsoverdragelse

Nettsteder: <http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovdata/all/tl-19770204-004-015.html&emne=virksomhetsoverdragelse&>

Innhold: Om ansattes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse

Nettsteder: Kommunenes Sentralforbund:
<http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=10418> sjekkpunktliste for vurderingsbesøk i Bergenhus bydel

Resultater av konkurranseutsetting og omstilling

Innhold: Hovedrapport basert på tre delrapporter som tar for seg prosesser ved og resultater av konkurranseutsetting og omstilling i Oslo og Trondheim kommuner. Rapporten er utarbeidet av Asplan Analyse.

Nettsteder: http://www.ks.no/upload/43414/Hovedrapport_Oslo_Trondheim.pdf

Aktuelle nettsteder med informasjon om anbudskonkurranse

Kommunenes Sentralforbund: www.ks.no

Kommunal og Regionaldepartementet, konkurranseportalen: <http://www.dep.no/krd/konkurranse/>

Oslo kommune: <http://www.fiu.oslo.kommune.no/default.asp?page=/Konkurranse-kvalitet/Konkurranseutsetting>

9.8 Friere brukervalg - pengene følger brukeren

”Pengene følger brukeren” innebærer en form for stykkprisfinansiering av tjenesten. Stykkprisfinansieringen betyr at utfører får betalt for den tjeneste som bestilles gjennom vedtaket. Dersom tjenesten ikke leveres i henhold til vedtaket, vil utfører heller ikke få betalt. ”Pengene følger brukeren” introduserer helt andre prinsipper for økonomistyring enn tradisjonell budsjettstyring, hvor utførerne får tildelt et budsjett ved årets start.

”Pengene følger brukeren” kan kombineres med friere brukervalg som konkurranseform. Det friere brukervalget består i at brukeren selv får lov til å bestemme hvem som skal tilby den tjenesten han eller hun har fått

vedtak på. Innbyggeren kan således velge fritt mellom flere alternative tilbydere.^{xxix} Kommunen er fortsatt ansvarlig for å avgjøre hvem som skal få tilgang på tjenesten og at tjenesten leveres og holder et godt nok kvalitetsnivå.

I prinsippet finnes tre ulike modeller for brukervalg:

- Valg mellom ulike kommunale tjenesteleverandører
- Valg mellom tjenesteleverandører fra forskjellige kommuner
- Valg mellom kommunale og private tjenesteleverandører

Friere brukervalg er en konkurranseform som legger til rette for at små firma eller enkeltmannsbedrifter kan tilby tjenester. Dette er spesielt aktuelt innenfor hjemmetjenesten, noe som gjør at friere brukervalg er en velegnet konkurranseform for små kommuner. Her er det viktig at kommunen er bevisst i forhold til det å skulle bygge et marked. Kommunen bør derfor planlegge å gjennomføre konkurransen på en slik måte at næringslivet i kommunen stimuleres.

9.8.1 Erfaringer med brukervalg

Høsten 2002 tok Kommunal- og regionaldepartementet og Kommunenes Sentralforbund initiativ til et nettverk av kommuner som ønsket å arbeide med brukervalg. Erfaringene fra dette arbeidet har vært utgangspunktet for utarbeidelsen av en egen veileder i brukervalg (direkte link til veilederen finnes i kapittel 9.9 nedenfor)

Bærum kommune og Nordstrand og Lambertseter bydeler i Oslo er de kommuner/bydeler som har innført brukervalgsmodeller så langt. Bærum kommune har siden 2002 hatt et prøveprosjekt med brukervalg på praktisk hjelp i hjemmet. Kommunen valgte å inngå rammeavtale med en privat leverandør. Bakgrunnen for dette var å sikre et visst volum for tjenesteleverandøren. Reelt brukervalg ble innført fra andre avtaleår, hvor gamle brukere fikk tilbud om å bytte leverandør og nye brukere måtte velge leverandør aktivt.

Bydelene Nordstrand og Lambertseter har fra våren 2003 hatt et prøveprosjekt med brukervalg på praktisk hjelp i hjemmet. Oslo kommune valgte først å innføre en autorisasjonsordning for utførerne som skulle tilby tjenester i de to bydelene som har friere brukervalg. Etter en evaluering av ordningen går Oslo nå over til rammeavtaler fordi dette gir klarere ansvarsforhold og reduserer kommunens risiko. Det ble inngått avtaler med til sammen sju eksterne leverandører. En foreløpig evaluering av ordningen viser at 72% av alle nye brukere tar et aktivt valg i forhold til valg av leverandør. Andelen brukere som velger privat leverandør her er på 13% i Nordstrand og 9% i Lambertseter.^{xxx}

Merknad [SP15]: Stemmer disse tallene?

En av de kommunene som har deltatt i nettverket om friere brukervalg, og som nå kommer til å innføre en brukervalgsmodell er Eide kommune i Møre og Romsdal. Eide har 3.300 innbyggere. Kommunen legger opp til at 50% av tjenesten praktisk hjelp i hjemmet skal leveres fra andre enn kommunen selv. I utgangspunktet står det ingen eksterne leverandører klare til å levere tjenesten, men kommunen satser på at nye og eksisterende enkeltmannsforetak vil kunne levere tjenester til kommunens hjemmetjenestebrukere på sikt. Eide kommune er således et godt eksempel på at friere brukervalg er en konkurranseform som kan la seg gjennomføre i små kommuner.

Merknad [SP16]: Har kommunen ingen eksterne leverandører per i dag?

Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning har foretatt en evaluering av nettverket for friere brukervalg. De viktigste konklusjonene fra denne evalueringen er :

- Det er viktig at kommunene tar seg god tid til å forberede og informere om ordningen med brukervalg før den innføres. Både politikere, administrasjon og innbyggere må få god informasjon i alle faser av prosessen.
- Dersom brukervalg skal innføres bør dette være et bevisst valg som innebære en helhetlig tilnærming til brukerorienteringen i kommunen. Brukervalg bør ikke innføres bare fordi den sies å være en moderne organisatorisk løsning.
- Brukervalg er konkurranse på kvalitet – ikke på pris! Prisen ligger fast. Det er den brukeropplevde kvaliteten som er avgjørende for hvordan brukerne velger. Når brukeropplevelse i høy grad viser seg å være knyttet til den personlige overleveringen av tjenesten kan dette innebære at brukeren også bør få anledning til å velge mellom ulike personer og ikke bare ulike leverandører.
- Friere brukervalg kan medfører høyere administrative kostnader, fordi ordningen innebærer mer byråkrati rundt skifte av leverandør.^{xxx}

Evalueringen viser at en viktig forutsetning for at friere brukervalg skal kunne fungere etter intensjonene, er at brukeren har tilstrekkelig informasjon til å velge. Brukeren må også kunne skifte leverandør på en enkel måte dersom han eller hun ikke er fornøyd med den tjenesten som ytes. Friere brukervalg stiller store krav til bestillers kompetanse, både når det gjelder å vurdere behov, tildele tjenester og følge opp utførerne. For å kunne foreta en kvalifisert godkjenning av tilbydere, vil det i praksis være nødvendig å gå gjennom de samme prosesser som ved en anbudskonkurranse.

Det spesielle med brukervalg som konkurranseform er at det er brukeren selv som ivaretar konkurransemekanismene. Brukeren står fritt til å velge en annen leverandør dersom han eller hun ikke er fornøyd med tjenesten. Utførerne må dermed profilere seg for å vinne brukernes gunst, noe som fremmer høy grad av brukerorientering. Men friere brukervalg innebærer også en ekstrem konkurransesituasjon, fordi utførerne konkurrerer om de samme brukerne, ofte innenfor et svært lite marked. I neste omgang kan dette medføre problemer med å fremme samarbeid med andre aktører om gode løsninger, eller samarbeid om brukere med sammensatte behov.

9.9 Henvisninger og linker om friere brukervalg

Friere brukervalg

Veileder brukervalg

Innhold: Frihet til å velge –brukervalg i kommunal tjenesteyting. En veileder basert på erfaringene i et nettverk av norske kommuner –2002-2004.

Nettsteder: www.konkurranseportalen.no (Under knappen Mer å lese, Brukervalg)

Konsekvenser for lokaldemokratiet

Innhold: Rapport om konsekvensene for lokaldemokratiet når det gjelder friere brukervalg og pengene følger brukeren , utarbeidet av Rogalandsforskning (2002- 2003).

Nettsteder: <http://www.ks.no/fylkene/prosjektDB/detaljer.asp?nr=024007>
(prosjektomtale)

<http://www.rf.no/Internet/Student.nsf/wvDocID/48C0F457E52A382EC1256DA300526710> (direkte link til rapporten)

Rapport om innføring av brukervalg

Innhold: Rapport om innføring av brukervalg i kommunal sektor, utarbeidet av SNF.

Nettsteder: Direkte link til rapporten er:
<http://odin.dep.no/archive/krdvedlegg/01/22/r2903035.pdf>

Evaluering av brukervalgsmodellen Lambertseter og Nordstrand

Innhold: Evaluering av prøveprosjekt med brukervalgsmodellen i bydelene Lambertseter og Nordstrand”, (delrapport), Kaupang, 2004 (Program for storbyrettet forskning)

Nettsteder: http://www.ks.no/upload/43414/Brukervalg_Kaupang_delrapport1.doc

Brukernes erfaringer med friere brukervalg i hjemmetjenesten i Bærum kommune

Innhold: Rapport fra Bærum kommunes plan- og analyseavdeling (2003)

Nettsteder: <http://odin.dep.no/archive/krdvedlegg/01/21/bruke059.pdf>

Valgfrihet og kundevalgssystemer i svenske kommuner

Innhold: Valgfrihet och kundvalssystem i kommunal verksamhet – underlag för lokala bedömningar, en rapport fra Svenska Kommunförbundet

Nettsteder: <http://www.svekom.se/ekonomi/publikat/Konkurrens/Valfriet.pdf>

Friere brukervalg i Nacka og Gøteborg

Innhold: Rapport om friere brukervalg i Nacka og Gøteborg kommuner, utarbeidet at konsulentvirksomhed økonomi og ledelse i danske Kommunenes Landsforbund

Nettsteder: <http://www.kl.dk/data/930132/040103-NackarapportKTK.doc>

Andre aktuelle nettsteder med informasjon om friere brukervalg

KS bedrift sin temaside om friere brukervalg: <http://www.ks-bedrift.no/openDoc.asp?index=940>

Kommunal og Regionaldepartementet, konkurranseportalen: <http://www.dep.no/krd/konkurranse/>

Bærum kommune: <http://www.baerum.kommune.no>

Eide kommune: www.eide.kommune.no

Kristiansand kommune: www.kristiansand.kommune.no

Oslo kommune: www.oslo.kommune.no

9.10 Utfordringsrett

Utfordringsrett inngår ikke blant de konkurranseformer som ble omtalt i ”Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse” (NOU 2000:19). Dette skyldes antagelig at utfordringsrett er blitt aktualisert etter at utredningen ble utgitt. Vi finner det likevel riktig å omhandle utfordringsrett her, fordi dette er en konkurranseform på lik linje med de øvrige som er omtalt i dette kapitlet.

Utfordringsrett er en konkurranseform som hittil ikke er benyttet i særlig grad i Norge. Utfordringsrett innebærer at en privat virksomhet har rett til å utfordre det offentlige med hensyn til å kunne drive tjenesten billigere og bedre. Kommunen må da foreta ta en reell vurdering av utfordringen, utlyse en konkurranse, eller eventuelt begrunne hvorfor konkurranse ikke utlyses.

9.11 Henvisninger og linker om utfordringsrett

Utfordringsrett

Administrative og organisatoriske utfordringer samt politiske konsekvenser

Innhold: To rapporter om konsekvensene av utfordringsrett, utarbeidet av Telemarksforskning (2003).

Deltakende kommuner: Hammerfest, Skjervøy, Kristiansand, Os i Hordaland, Asker, Moss, Andebu og Lyngdal, samt Greve og Gentofte i Danmark.

Nettsteder: <http://www.telemarksforskning.no/public/start/default.asp>
<http://www.ks.no/fylkene/prosjektDB/detaljer.asp?nr=024044>
(prosjektomtale)

Utfordringsrett – juridiske utfordringer

Innhold: Rapport om de juridiske utfordringene ved utfordringsrett, utarbeidet av Wiersholm, Mellbye & Bech (2003).

Nettsteder: <http://www.ks.no/fylkene/prosjektDB/detaljer.asp?nr=024041>
(prosjektomtale)

Utfordringsrett – utfordringer innen økonomistyring

Innhold: Rapport om utfordringsrett og konsekvenser for økonomistyring, utarbeidet av Ernst & Young (2003). I alt 19 norske og to danske kommuner er med.

Nettsteder: http://www.ey.com/global/content.nsf/norway/norway_home
<http://www.ks.no/fylkene/prosjektDB/detaljer.asp?nr=024042>
(prosjektomtale)

10

Kontraktstyring

10.1 Eksterne og interne kontrakter

Konkurransesponering av pleie- og omsorgstjenester har også bidratt til å aktualisere spørsmålet om kontraktstyring. Kontraktstyring ble først introdusert i forhold til private utførere, men stadig flere kommuner har valgt å formalisere forholdet mellom bestiller og egne kommunale utførere gjennom kontrakter eller avtaler. Selv om den interne og den eksterne kontrakten har mange fellestrekk, er hovedforskjellen at den interne kontrakten ikke er juridisk bindende. Den interne kontraktsstyringen bygger opp under en klar rolledeling hvor man skiller forvaltnings- og driftsoppgaver i organisasjonen.

10.2 Utforming av kontrakten

Kontraktutforming krever at bestiller har tilstrekkelige kunnskaper om det området eller den tjenesten bestillingen skal gjelde. Kontrakten skal legge klare rammer for virksomheten, samtidig som den skal gi utførerne den fleksibilitet som er nødvendig for å drive effektivt og tenke kreativt. Den informasjonen som er nødvendig for å utforme en god kontrakt finnes ofte i tjenesteproduksjonen, hos utfører. I utarbeidelsen av en første kontrakt er det derfor viktig at utfører får innflytelse på utforming av de forhold som skal reguleres gjennom kontrakten. Dette er spesielt viktig med tanke på at kontakten bør være grunnlagt i et tillitsforhold mellom bestiller og utfører.

Kontraktene bør derfor i prinsippet utformes slik at de retter seg mot kontroll av utførernes resultater, og ikke hvordan resultatene oppnås. Dette vil gi utfører det handlingsrom som er nødvendig for å sikre effektivitet, utvikling og innovasjon. En slik styringsfilosofi forutsetter selvsagt at nødvendige helsefaglige og administrative prosedyrer og regler blir fulgt.

Eksempler på noen kontrakter finnes i *kapittel 10.4*.

10.3 Styring av pleie og omsorgstjenesten gjennom kontrakter

Forskning som er gjort på området kontraktsstyring viser at kontrakter har større effekt enn tradisjonell hierarkisk styring.^{xxxiii} Dette fordi kontraktene setter klare krav til kvalitetsnivå og resultatmålinger. Sett i et slikt perspektiv blir bestiller-utfører-modellen, kombinert med kontraktsstyring, en forlengelse av målstyringskonseptet.

For at kontraktsstyring skal kunne fungere etter intensjonene, må det etableres nye informasjons- og styringsverktøy. Dette innebærer blant annet at politikerne må innta en rolle, hvor de først og fremst er mål-orienterte, og ikke involverer seg i driften av den enkelte utførelsenhet. Dersom politikerne inntar en annen rolle enn den målformulerende, kan dette medføre problemer i forhold til det å drive effektiv kontraktsstyring.

I denne sammenheng er det viktig å huske på at kontrakten i praksis ofte vil være en del av den kultur som er gjeldende i organisasjonen. Normer, verdier og virkelighetsoppfatning vil sette klare rammer for hvilke styringsmessige problemer en kontrakt kan løse. Dette betyr at man ikke kan styre seg ut av et problem ved hjelp av en kontrakt. Styringsproblemer som skyldes organisasjonsstruktur eller organisasjonskultur vil ikke la seg løse bare ved å utarbeide en kontrakt. Snarere kan styring gjennom kontrakt bidra til å forsterke ulikheter i virkelighetsoppfatning og uoverensstemmelser som kanskje var utgangspunktet for styrings-

problemene. Når det gjelder kontraktsstyring er det derfor også av stor betydning at relasjonene mellom bestiller og utfører er grunnleggende gode. Kontrakten bør derfor utformes slik at den legger til rette for et godt samarbeidsforhold videre.

10.4 Henvisninger og linker om kontraktsstyring

Kontraktsstyring

Teori om kontraktsstyring

Innhold: Økonomisk styring ut fra et kontraktteoretisk perspektiv, artikkel av Tor Busch ved Høgskolen i Trondheim

Nettsteder: <http://www.aoa.hist.no/~tor/forskning/kontrakt.pdf>

Intern kontraktsstyring

Innhold: Intern kontraktsstyring- orientering om hensikt opplegg og gjennomføring:

Nettsteder: <http://www.ks.no/upload/4450/kontraktorient.doc>

Innhold: Intern kontraktstyring - redskap for en ny styringsdialog – hefte fra KS

Nettsteder: <http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=3283>

<http://www.ks.no/templates/Topic.aspx?id=2957>

Eksempel på årskontrakt og mal for avvikrapportering fra Kristiansand kommune

Innhold: Årskontrakt mellom kommunaldirektør og tjenestestedsleder

Nettsteder: Må linkes opp!

Innhold: Mal for avvikrapportering i årskontrakt

Nettsteder: Må linkes opp!

11

Fra iverksetting til daglig drift

11.1 Hvordan forberede overgangen til driftsfasen?

Ofte er det planleggings- og innføringsfasen som får størst oppmerksomhet når en ny organisatorisk løsning skal innføres. Når modellen først er innført, er det gjerne med en forventning om at ting kommer til å gå av seg selv.

Tilbakemeldingen fra kommunene i referansegruppen er at driftsfasen er en undervurdert fase når bestiller-utfører-modellen skal innføres. De fleste kommuner som har innført bestiller- utfører-modellen har støtt på problemer man ikke var forberedt på i denne fasen.

11.1.1 Oversikt over motforestillinger

En måte å forberede overgangen til driftsfasen på er å forsøke å få oversikt over hvilke motforestillinger som finnes. En slik gjennomgang vil også være en fin anledning til å tenke igjennom mulige negative konsekvenser av modellen. Lag deretter en plan for hvordan motforestillingene skal håndteres og hvordan konflikter kan forebygges.

11.1.2 Ny rolle for politikerne

Ved innføringen av en bestiller-utfører-modell rettes mye av oppmerksomheten mot det å skille mellom forvaltning og drift i administrasjonen. Modellen innebærer imidlertid også en tydeliggjøring av rollefordelingen mellom politikere og administrasjon. Ut fra prinsippene i modellen skal politikerne ha fokus på den overordede styringen av kommunen, og fjerne seg fra direkte driftsrelaterte spørsmål. Dette er en overgang som flere kommuner ikke har vært oppmerksomme på i tiltrekkelig grad. For å unngå at det oppstår uklarheter om politikernes rolle i en bestiller-utfører-modell, bør også politikerne få anledning til å sette seg godt inn i hva praktiseringen av modellen innebærer for deres del.

11.1.3 Hvordan sikre god kommunikasjon mellom bestiller og utfører?

En av de største utfordringene i driftsfasen er å sikre god kommunikasjon mellom bestiller og utfører. Det kan derfor være klokt å etablere fora hvor problemer/utfordringer kan løses fortløpende. Det bør også finnes et forum for utvikling og forbedring av modellen hvor alle parter møtes. I slike fora bør det være et kontinuerlig fokus på utvikling og forbedring av rutiner, og det bør etableres klare retningslinjer for hva slags situasjoner som bør meldes inn og drøftes.

Det er også viktig at kommunen finner en form for praktisering av modellen som er tilpasset egen kultur, og som i størst grad antas å stimulere til høy kvalitet og god ressursutnyttelse. En sentral faktor for å lykkes med en bestiller-utfører-organisering er at det utvikles tillit, evne til problemløsning og en fornuftig blanding av formelle og uformelle styringselementer mellom bestiller og utfører.

11.1.4 Evaluering - justeringer og forbedringer

Bestiller-utfører-modellen får gjerne ny eller utvidet betydning etter hvert som de ansatte får erfaringer med praktiseringen av den. Det kan være en

god ide og foreta en evaluering av hvordan modellen har fungert etter en viss tid. Dette gir mulighet til å få en systematisk kartlegging hva som fungerer godt, hva som ikke gjorde det, og finne sannsynlige årsaker til dette. En slik evaluering vil også gjøre det mulig å gjøre forbedringer, justere kursen, og finne fram til en løsning som er tilpasset behovet i kommunen.

En slik gjennomgang kan også være en fin anledning til å repetere prinsippene i modellen. Hovedprinsippene bør ikke rokkes ved, men kommunen bør være åpen for at det kan være behov for justeringer. Den valgte organisering og rolleplassering er ikke nødvendigvis optimal, og bør kunne justeres underveis.

I forlengelsen av dette kan det være nødvendig å minne om at ingen kontrakt er fullstendig og at det vil alltid dukke opp situasjoner som ikke var forutsatt. Rådet fra kommunene i referansegruppen er at det lages en "kriseplan" som regulerer hvordan uforutsette ting skal håndteres. Dette er bedre enn å øke detaljeringsgraden og kontrollelementene i kontraktene.

I *kapittel 3* ble det understreket at bestiller-utfører-modellen innebærer en overgang fra tradisjonell hierarkisk styring, til styring gjennom avtaler og kontrakter. Erfaring tilsier at det kan oppstå dårlig samsvar mellom den styring som skjer gjennom kontrakt og den styring som skjer gjennom hierarkiet. Et eksempel på dette er at de styringssignaler som kommer via det hierarkiske systemet, gjennom politiske vedtak eller den administrative linjestyringen, ikke er i samsvar med de styringssignaler som allerede er gitt i kontrakten.

11.1.5 Fortsatt utvikling av bestillerkompetanse og utførerkompetanse

Vi har flere steder i veilederen framholdt at god bestillerkompetanse er helt avgjørende for at bestiller-utfører-modellen skal kunne fungere etter intensjonene. Dette innebærer at bestiller må ha god innsikt i produksjonsprosessen og at utførerne må vise forståelse for hvilke avveininger bestiller står overfor og de valg bestiller må ta.

I en driftsfase blir det derfor særdeles viktig å stimulere til og sørge for utvikling både hos bestiller og utfører. En kompetent bestiller vil ikke fortsette å være en kompetent bestiller uten å få tilført ny kunnskap. Bestilleren bør bli stadig bedre på å utføre sine oppgaver, og jobbe mer rasjonelt. Utfører bør ha fokus på utvikling av tjenesteproduksjonen og finne fram til smarte løsninger som bidrar til en mer kostnadseffektiv drift.

Erfaringen fra kommunene i referansegruppen er at det er fort gjort å sette for mye oppmerksomhet mot bestillerrollen. Mye makt er knyttet til rollen som forvalter og myndighetsutøver. Konsekvensen av dette kan bli at utførerne føler seg underordnet og tilsidesatt. En slik ubalanse legger ikke til rette for et godt samspill til beste for brukerne.

For å bidra til større grad av toleranse i relasjonen mellom bestiller og utfører er det derfor viktig å rette oppmerksomheten mot hvilke endringer en bestiller-utfører-modell innebærer for *utførerne*. Selv om utførerne tilsynelatende ”bare” skal konsentrere sin virksomhet om det å produsere tjenesten til riktig pris og kvalitet, innfører modellen på mange måter en ny logikk. I en driftsfase er det viktig at utførerne gis tillit og mulighet til å ta ansvar, samtidig som de får handlingsrom til å være kreative.

11.2 Henvisninger og linker om daglig drift

Daglig drift

Flink med folk

Innhold: Flink med folk er Sosialdepartementets, Sosial- og helsedirektoratets og KS sin 4-årige satsing på ledelse og kvalitetsutvikling innenfor helse- og sosialsektoren i kommunene med fokus på brukerdialog og myndiggjorte medarbeidere.. Aktivitetene og tiltakene er lokalt forankret og drevet.

Nettsteder: <http://www.ks.no/templates/Topic.aspx?id=4364> (linkt til Flink med folks temasider)

Myndiggjorte medarbeidere

Innhold: Rapport om myndiggjorte medarbeidere, utarbeidet av Nordlandsforskning (2004). Kommuner som deltar i prosjektet er : Nedre Eiker, Masfjorden, Holtålen, Hamar,

Deltagende kommuner: Modum, Bjarkøy, Frosta, Eigersund, Arendal, Nøtterøy, Bærum.

Nettsteder: <http://www.nordlandsforskning.no/>
<http://www.ks.no/fylkene/prosjektDB/detaljer.asp?nr=021001>
 (prosjektomtale)

Integrerte organisasjonsmodeller i pleie- og omsorgstjenestene

Innhold: Rapport som beskriver ulike former for integrasjon mellom hjemmehjelp, hjemmesykepleie og institusjonstjenester i norske kommuner, utarbeidet av NOVA.

Deltagende kommuner: 21 utvalgte kommuner

Nettsteder: <http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=64>
www.isaf.no/nova

Ny giv i arbeidsgiverpolitikken.

Innhold: "Ny giv i arbeidsgiverpolitikken. Et diskusjonshefte for utvikling av holdninger og handlinger for kommunale arbeidsgivere", KS/Kommuneforlaget 2002.

Nettsteder: www.kommuneforlaget.no

Faktorer som har betydning for hensiktsmessig organisering og et godt arbeidsmiljø

Innhold: Rapporten "Suksess og nederlag i pleie og omsorgssektoren" omhandler ledelse i norske kommuner i en periode med store omstillinger. Rapporten er utarbeidet av FAFO.

Nettsteder: <http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=6502>
<http://www.faf.no/>

Værdier på arbejde

Innhold: En veileder om verdibasert ledelse i praksis, utarbeidet for Kommunernes Landsforening i Danmark, 2004.

Nettsteder: <http://www.kl.dk/300865/>

Database med muligheter for å søke på kommunenes pleie- og omsorgstilbud

Innhold: Ressurssenteret for omsorgstjenesters database hvor man kan søke på kommunenes pleie- og omsorgstilbud, med blant annet endrings- og omstillingsområder innenfor den kommunale omsorgstjenesten.

Nettsteder: <http://www.ro.no/database.htm>

Samspill og oppgavedeling mellom 1. og 2 linjetjenesten

Innhold: Samspill og oppgavedeling mellom 1. og 2 linjetjenesten, rapport utarbeidet av [SINTEF Unimed NIS](#) og Ressurssenter for omstilling i kommunene. Rapporten kommer høsten 2004.

Nettsteder: <http://www.ks.no/fylkene/prosjektDB/detaljer.asp?nr=034023>
(prosjektomtale)

En stille revolusjon" - kulturens betydning for god helse

Innhold: Ressurssenteret for omstilling i kommunene har evaluert prosjektet ["Leve - ikke bare overleve"](#) ved Kirkens Bymisjons to sykehjem Ammerudhjemmet og Vålerenga bo- og servicesenter.

Nettsteder:

12 Praktiske råd

12.1 Samling med praktiske råd

Med grunnlag i dialogen med kommunene i referansegruppen, kjennskap til andre kommuner, samt litteratur og artikler på området, har vi utarbeidet en liten samling praktiske råd. Denne oversikten presenterer momenter det kan være nyttig å ha tekt igjennom, både for kommuner som ønsker å innføre bestiller-utfører-modellen, eller kommuner som ønsker å forbedre sin modell.

- Bestiller-utfører-modellen bør tilpasses situasjonen i den enkelte kommune. Dette gjelder både kommunens størrelse og organisering.
 - En bestiller-utfører-modell innebærer en overgang fra harmonimodell til konfliktmodell. Dette er det viktig å være oppmerksom på før modellen innføres.
 - Rollene må avklares på et tidlig tidspunkt.
 - For å unngå at det oppstår uklarheter om politikernes rolle i en bestiller-utfører-modell, bør også politikere få anledning til å sette seg godt inn i hva praktiseringen av modellen innebærer for deres del.
 - Det må avklares om styring skal foregå gjennom det tradisjonelle hierarkiske systemet eller via kontrakt.
 - Det anbefales at kommunen forsøker å etablere en oversikt over hva som er sannsynlige positive og sannsynlige negative effekter av å innføre en bestiller-utfører-modell i egen kommune. Ikke minst er det viktig å ha drøftet hvilke ulemper og uheldige konsekvenser som kan oppstå, slik at kommunen har forberedt seg på hva man kan gjøre for å unngå eller redusere uheldige virkninger.
 - Kommunen bør i forkant av iverksettingen ha sørget for å etablere et system med sikte på å kunne dokumentere at de gevinster man hadde håpet å oppnå ved å innføre bestiller – utfører- modellen faktisk blir realisert.
 - Bestiller – utfører- modellen er innebærer en organisasjonsendring som ofte får stor betydning for kommunens medarbeidere. Modellen innebærer en betydelig kulturendring. Det bør derfor finne sted en avlæring for at modellen skal fungere etter
-

intensjonene. Rådet fra kommunene og bydelene i referansegruppen er at prosessen før beslutning om innføring av modellen bør være grundig. Medarbeidere bør involveres, og ledelsen bør ta seg tid til å høre på medarbeidernes synspunkter. Etter at forslaget om å innføre bestiller-utfører-modellen er vedtatt, bør iverksettingen være rask. Kommunen må være tydelig på hvordan bestiller-utfører-modellen skal organiseres i egen kommune og holde fast ved den organisatoriske løsningen.

- Erfaringene viser at bestiller-utfører-modellen betyr store, nye utfordringer for utførerne. Ikke minst gjelder dette i forhold til ledelse av utførerene. Utførerene bør derfor også involveres i alle faser i arbeidet med å innføre modellen.
 - Kommunene i referansegruppen understreker sterkt viktigheten av at det legges til rette for et godt samarbeid mellom bestiller og utfører. Bestiller er helt avhengig av den informasjon som gis av utførerne for å kunne fungere som en kompetent bestiller. Utførerne på sin side er helt avhengig av å ha tilstrekkelig informasjon fra bestiller for å kunne drive effektivt. Bestilleroppgaver og utføreroppgaver bør organiseres slik at de legger til rette for en profesjonell samhandling mellom bestiller og utfører, med sikte på å ivareta brukernes behov.
 - Samarbeidet mellom bestiller og utfører foregår både på systemnivå og på individnivå. Det bør etableres fora som bidrar til god samhandling mellom bestiller og utfører på begge nivå. En trygg dialog mellom bestiller og utfører gjør det lettere å snakke seg fram til gode løsninger for brukerne.
 - Kommunene og bydelene i referansegruppen har vært svært tydelige når det gjelder sin anbefaling om at pengene må følge vedtaket. De mener at risikoen for å miste økonomistyringen er stor hvis pengene ikke følger vedtaket. Ut fra deres vurdering er det enklere å forstå modellen, ta den i bruk og lykkes med iverksettingen av den, dersom pengene følger vedtaket.
 - Hvilken bestillerkompetanse den enkelte kommune har behov for vil være avhengig av hvilken funksjon bestiller faktisk skal ha i kommunen. Det er heller ikke slik at bestillerenheten selv må ha denne kompetansen. Det er tilstrekkelig at bestillerenheten kan trekke inn slik kompetanse ved behov.
 - Vedtaket skal til enhver tid avspeile brukerens behov. Det blir derfor viktig at det på forhånd er klart, både for bestiller og utfører, hvor store endringer i brukerens tilstand som må til før det er behov for å skrive et nytt vedtak
 - Bestiller bør innarbeide en viss fleksibilitet i vedtaket, slik at det tar høyde for variasjoner i brukerens behov. Dersom det ikke er
-

endringer i brukerens behov over tid, bør bestiller likevel foreta en regelmessig revurdering av vedtaket.

- Dersom bruker ønsker å klage på et vedtak, skal en slik klage rettes til, og behandles av, bestiller. Klager på utførelsen av tjenesten skal primært rettes til utfører, men også gjøres kjent for bestiller. Dette fordi den informasjonen som framgår i klagen vil være relevant for bestillers oppfølging og kontroll av utfører
- Både bestiller og utfører må være klar over hvilken kvalitetsstandard som gjelder. Begge parter må vite hvor lista ligger, og det er viktig med kontinuerlig dialog på dette punktet for å hindre feil ressursbruk eller overforbruk.
- Det bør foregå en kontinuerlig kvalitetsutvikling i samhandlingen mellom bestiller og utfører. Dersom det påvises avvik eller svakheter i kvalitetssystemet bør utfører få mulighet til å forbedre disse før eventuelle sanksjoner settes i verk. Ofte er det utfører som oppdager feil eller svakheter i kontrakten med bestiller (på overordnet nivå) eller i vedtakene (på individnivå). Det er derfor svært viktig med en god dialog mellom bestiller og utfører med sikte på å fremme kvalitetsutvikling for begge parter
- Det bør lages en plan for hvordan uforutsette ting skal håndteres. Dette er bedre enn å øke detaljeringsgraden og kontrollelementene i kontraktene.
- Kobling mellom bestiller-utfører-organisering og servicetorg/-servicekontor kan være en fornuftig innfallsvinkel til organisering av bestillerenheten.
- Utførerne må ikke få anledning til å kunne velge hvilke brukere de vil ha. Utfører må ikke kunne bevisst, eller ubevisst, plukke ut de brukerne som gir best måloppnåelse i forhold til kontrakten.
- Utvikling av kontakter mellom bestiller og utfører vil være et viktig virkemiddel for at modellen skal fungere etter intensjonene. Dette vil klargjøre politiske prioriteringer, og avklarer hva som er bestillers handlingsrom i forhold til utførerne.

ⁱ Et tydelig skille mellom forvaltning og drift vil imidlertid være en forutsetning for å kunne konkurranseeksponere en tjeneste.

ⁱⁱ Behovet for å klargjøre kostnader på de ulike tjenestene og foreta reelle sammenligninger mellom enheter internt i kommunen er også en årsak som blir vektlagt.

ⁱⁱⁱ Nesheim, og Vathne (2000): *Konkurranseutsetting og bestiller-utfører organisering i norske kommuner*. SNF- rapport 59/00.

^{iv} Busch og Vanebo (2001), *Bestiller-utfører modellen utfordringer og problemområder*. TØH- serien 2001/11.

^v Forvaltningslovens §2

^{vi} Bakgrunnen for bestiller- utfører- modellen i Sverige er å finne i en offentlig utredning (SOU 1991:104 - Konkurrenten innom den kommunala sektoren). Denne utredningen kom med en rekke forslag for å markedsorientere tjenestene og øke mulighetene for konkurranse innenfor offentlig virksomhet.

^{vii} Loen (2003): New public management i europeiske kommuner. Hovedfagsoppgave ved universitetet i Oslo.

^{viii} Kartleggingen inngår som en del av en rapport om markedseksposering i kommunal sektor, utarbeidet av Asplan Analyse og Asplan Viak Internet AS.

^{ix} Walsh (1995): *Public services and market mechanisms : competition, contracting, and the new public management*. Houndmills, Basingstoke : MacMillan.

Busch og Vanebo (2001), *Bestiller-utfører modellen Utfordringer og problemområder*. TØH- serien 2001/11.

Nesheim og Vathne, (2000): *Konkurransetsetting og bestiller-utfører organisering i norske kommuner*. SNF- rapport 59/00.

^x På mange måter kan fordelene som nevnes her representere svar på problemer ved andre organisatoriske løsninger.

^{xi} Ulempene kan ofte relateres til fallgruver man går i når modellen skal innføres.

^{xii} Det trekkes ofte fram at bestiller- utfører- modellen innebærer mer byråkrati enn en tradisjonell hierarkisk organisasjon. Dette skyldes blant annet at modellen setter fokus på oppfølging og kontroll av utførelsesvirksomhetene. Hvorvidt innføringen av modellen medfører økt byråkrati, vil derfor henge sammen med hvor stor omfattende kommunen systemer for internkontroll tidligere har vært.

^{xiii} Bryntse (2000): *Kontraktstyrning i teori og praksis*. Avhandling (doktorgrad) ved Lunds universitet, Lund University Press.

^{xiv} Andersson og Hansson (1989). *Beställare-utförare - ett alternativ till entreprenad i kommuner*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Allmänna förlaget, Stockholm.

Undersøkelsen viser at produksjonskostnadene går ned, mens transaksjonskostnadene (de kostnader som oppstår når bestiller må opparbeide seg økt kompetanse) øker.

^{xv} Anderson og Hansson, 1989.

^{xvi} Tufte (2000): *Hvordan kommunal eldreomsorg organiseres - spiller det noen rolle? : en case-undersøkelse om styring av konkurranseutsatt kommunal eldreomsorg med tilhørende bestiller-utførerorganisering i Moss kommune (Norge) og Græsted-Gilleleje kommune (Danmark) : blir det mindre byråkrati og regelstyring? Svekkes de politiske styringsmuligheter?* Rapport 2000:4, Høgskolen i Østfold.

^{xvii} Kommunene i referansegruppen understreker viktigheten av at det gis god opplæring på disse områdene

^{xviii} Ut fra det vi har erfart har kommunene noe ulik praksis når det gjelder klager på utførelsen av tjenesten. Dette spørsmålet omhandles nærmere i kapittel 6.2.

^{xix} Dette betyr f.eks at dersom brukeren søker om å få bistand kl. 15:00, skal dette vurderes i behandlingen av søknaden. Brukeren kan få tilbud om bistand på et annet tidspunkt, men dette må i tilfellet begrunnes i vedtaket.

^{xx} Transaksjonskostnader er de kostnader som oppstår når bestiller må opparbeide seg økt kompetanse for å kunne foreta en korrekt bestilling og følge den opp, eller når det må tilføres ressurser /flere folk i bestillerenheten for å være i stand til å foreta bestillingen og følge den opp/drive kontroll med utfører.

^{xxi} Undersøkelser som er gjort når det gjelder effekten av å innføre en bestiller - utfører modell viser at produksjonskostnadene går ned, mens transaksjonskostnadene øker. Det å bygge opp solid bestillerkompetanse kan bidra til at det utarbeides gode bestillinger som tar høyde for kommunens økonomiske situasjon og ønsket kvalitetsnivå. Når bestiller følger opp utførere, setter fokus på svakheter som bør forbedres og presser utfører til å tenke kvalitetutvikling i den daglige driften, kan dette i neste omgang kan dette igjen bidra til en positiv kvalitetsutvikling. Så langt det er mulig bør man derfor forsøke å foreta en kalkulert beregning av hva som er totalgevinsten for kommunen.

^{xxii} Kommunene i referansegruppen understreker meget sterkt at budsjettet må ligge hos bestiller for å kunne sikre økonomisk styring

^{xxiii} Med konkurranseeksponering menes innføring av markeder og konkurranse i offentlig tjenesteproduksjon. Grovt sett finnes fem former for konkurranse, (NOU 2000: 19):

- 1.Bygging av markeder
- 2.Systematisk prestasjonssammenligning
- 3."Pengene følger brukeren"
- 4.Anbudskonkurranse
- 5.Utfordringsrett

Disse kommer vi nærmere inn på i *kapittel 9*

^{xxiv} Illustrasjonen er gjengitt med tillatelse fra Tommy Hestem, Asker kommune

^{xxv} En undersøkelse om markedseksponering i kommunal sektor, gjennomført av Asplan Analyse viser at det er nær sammenheng mellom bestiller-utfører-organisering og graden av markedseksponering i kommunal sektor. Blant de kommuner som har innført en bestiller-utfører-modell er det 80% som markedseksponerer sine tjenester.

^{xxvi} NOU 19:2000 – bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?

^{xxvii} Dønnum m.fl. (2003) Evaluering av konkurranseutsetting og omstilling i pleie –og omsorgssektoren i Trondheim og Oslo kommuner. Hovedrapport utarbeidet av Asplan Analyse.

Nesheim og Rokkan (2001): *Konkurranseutsetting av sykehjemsdrift i Trondheim og Oslo kommune, foreløpige erfaringer*. SNF- rapport 47/2001.

^{xxviii} Roberts, Le Grand og Bartlett (1998): *A Revolution in social policy : quasi-market reforms in the 1990s*. Bristol, Policy Press.

^{xxix} Avrop er et begrep som benyttes innenfor friere brukervalg, og som betegner at brukeren bestemmer hvilken leverandør han eller hun vil ha tjenesten fra. Avrop er således en bestilling innenfor en rammeavtale.

^{xxx} Evalueringen det her vises til er delrapport utarbeidet av konsulentfirmaet Kaupang. Flere resultater fra delrapporten er omtalt i Veilederen "Frihet til å velge".

^{xxxi} Kilde: Kjell J. Sunnevåg, SNF. Foredrag på konferanse om friere brukervalg i Oslo, 22-23.april 2004.

^{xxxii} Busch og Vanebo (2001), *Bestiller-utfører modellen Utfordringer og problemområder*. TØH- serien 2001/11.
